



Cuadernos de Estrategia 231

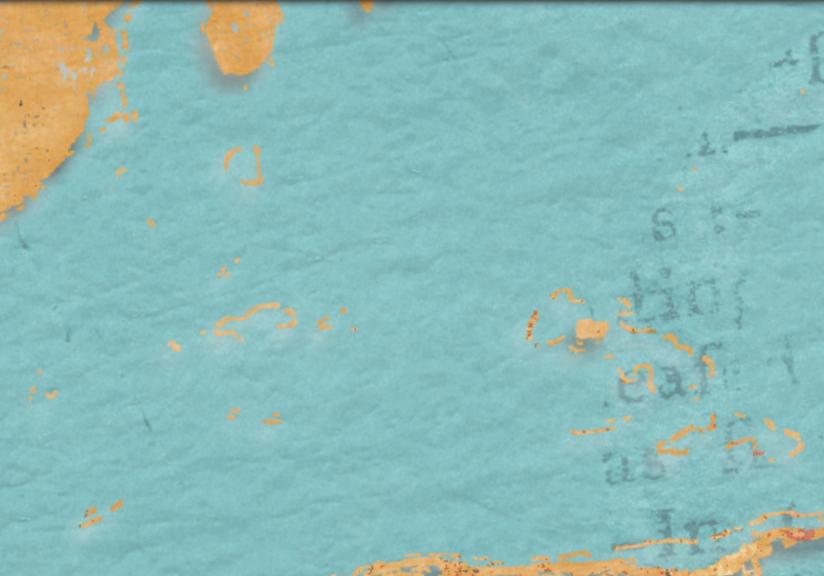
**Los nuevos retos de seguridad
y defensa en Iberoamérica ante
los cambios globales**

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO
DE DEFENSA





Cuadernos de Estrategia 231

**Los nuevos retos de seguridad
y defensa en Iberoamérica ante
los cambios globales**

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO
DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
publicaciones.defensa.gob.es



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
cpage.mpr.gob.es

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2025

NIPO 083-25-119-5 (edición impresa)
ISBN 978-84-1083-041-7 (edición impresa)

NIPO 083-25-120-8 (edición en línea)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924 (edición impresa)
Cuadernos de Estrategia, ISSN 2952-3443 (edición en línea)

Depósito legal M 10147-2025
Fecha de edición: junio de 2025

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

ÍNDICE

Página

Introducción-Presentación

Gustavo Palomares

Víctor Mario Bados Nieto

Capítulo primero

El segundo mandato Trump: antiglobalismo, supremacismo y políticas hemisféricas..... 15

José Antonio Sanahuja

Introducción: el tsunami Trump 2.0..... 18

1 Contestación del orden liberal internacional y antiglobalismo: Trump y el Proyecto 2025..... 20

2 Gobierno por decreto y democracia en cuestión: el giro trumpista en política interna..... 25

3 *America First*: política exterior, comercio y unilateralismo..... 30

4 Trump 2.0 y América Latina: el retorno de la retórica imperial y la coerción a las relaciones hemisféricas..... 36

Conclusiones..... 45

Bibliografía..... 47

Capítulo segundo

El orden global en transición... ¿Hacia dónde? Implicaciones para las estrategias de seguridad y defensa en América Latina..... 53

Antonio Jorge Ramalho

Presentación..... 55

	Página
1 ¿Un interregno? Complejidades conceptuales de los cambios en el orden internacional contemporáneo	58
2 Cambios estructurales y permanencias en el orden global contemporáneo	60
3 ¿Cómo definir el nuevo orden global?.....	62
4 Estados Unidos acelera el desmantelamiento del orden global contemporáneo.....	67
5 Evidencias del deterioro del orden liberal.....	71
6 ¿Qué hacer en este contexto para ajustar las estrategias de seguridad y defensa?.....	74
Conclusiones.....	79
Bibliografía.....	80
 Capítulo tercero	
Construyendo una política latinoamericana contra la delincuencia organizada transnacional (DOT).....	
87	
<i>Carolina Sancho Hirane</i>	
Introducción	89
1 Desarrollo	89
1.1 Contextualizando la DOT a nivel internacional y hemisférico.....	89
1.2 Premisas fundamentales para una política o estrategia contra la DOT en Latinoamérica.....	95
1.3 Elementos clave para una política pública eficaz contra la DOT en las democracias continentales.....	105
Conclusiones.....	107
Bibliografía.....	107
 Capítulo cuarto	
Influencia del terrorismo islámico en Iberoamérica, ¿una pre-ocupación genuina? Visiones desde Colombia.....	
113	
<i>Mónica Flórez Cáceres</i>	
Introducción	115
1 Nociones de terrorismo, el islam y la radicalización por Alá	116
2 ¿Un régimen musulmán para Iberoamérica? La expansión del terrorismo islámico.....	122
3 El panorama colombiano: los ingredientes perfectos para la receta radical.....	126
Conclusiones.....	128
Bibliografía.....	130
 Capítulo quinto	
Las estrategias de seguridad nacional y defensa en Iberoamérica en el siglo XXI	
133	
<i>Francisco Márquez de la Rubia</i>	

	Página
Introducción	136
1 Evolución conceptual	137
2 Desafíos contemporáneos en las arquitecturas de seguridad y de- fensa en América Latina	138
2.1 Crimen organizado transnacional: una guerra sin fronteras.	138
2.2 Migración irregular: entre la seguridad y los derechos hu- manos.....	139
2.3 La injerencia de actores extrarregionales: ¿oportunidad o riesgo?	139
3 El caso de Chile. Elaboración de la (fallida) estrategia de seguri- dad nacional (ESN).....	140
3.1 Antecedentes y evolución.....	141
3.2 Seguridad global: un mundo en transformación.....	143
3.3 Seguridad regional: América Latina en la encrucijada.....	143
3.4 Intereses de seguridad de Chile en el mundo.....	144
3.5 Chile y la seguridad internacional.....	145
3.6 Financiación y desarrollo de la defensa.....	147
4 Brasil: seguridad, defensa y evolución reciente	148
4.1 Una doctrina de seguridad en evolución.....	149
4.2 Seguridad regional y proyección estratégica	150
4.3 Desafíos internos y proyecciones futuras	151
5 México y sus políticas de seguridad en la etapa Sheinbaum	152
6 Argentina: estructuras y organización diferenciadas. Retos comunes	153
7 Perú: un desarrollo de las políticas de seguridad desde una óptica multisectorial	156
8 Comparación entre las diferentes políticas de defensa.....	158
8.1 Similitudes	158
8.1.1 Enfoque en seguridad ampliada y multidimensional	158
8.1.2 Cooperación internacional	158
8.1.3 Defensa de la soberanía y territorialidad.....	159
8.1.4 Enfoque en modernización y capacidades militares.....	159
8.2 Diferencias.....	159
8.2.1 Diferencias en la percepción de amenazas.....	159
8.2.2 Diferencias en la financiación.....	160
8.2.3 Diferencias en la relación civil-militar	160
9 Análisis comparativo de las estrategias nacionales de seguridad y defensa en Iberoamérica (Sudamérica, España y Portugal).....	161
9.1 Similitudes en las estrategias de seguridad y defensa en Iberoamérica	162
9.2 Diferencias en las estrategias de seguridad y defensa en Iberoamérica	165
Conclusiones.....	168
Bibliografía.....	171
 Capítulo sexto	
Las fuerzas armadas en América Latina ante los nuevos retos de seguridad y defensa	175

Rafael Martínez

	Página
Introducción	178
1 En qué realidad nos movemos.....	185
1.1 Modelo de desarrollo institucional.....	188
1.2 La justicia militar	191
1.3 Valoración social	193
1.4 El rol de la mujer.....	194
1.5 Efectivos.....	196
1.6 Funciones.....	199
1.6.1 La participación en operaciones de paz.....	203
1.7 Los libros blancos de defensa y estrategias de seguridad....	205
2. Los riesgos de la militarización	208
Conclusión.....	215
Bibliografía.....	217
 Capítulo séptimo	
América Latina en un sistema internacional en cambio: implicaciones geoestratégicas para los EE. UU. y la UE	221
<i>Gustavo Palomares</i>	
Introducción: un regionalismo en definición.....	223
1 América Latina ante el actual desorden global	225
2 La política hemisférica de seguridad y defensa de Trump: AL como objetivo.....	229
3 La UE y su asociación estratégica con AL ante el empuje de China	234
4 América Latina en la estrategia de seguridad y defensa de la UE (AL en la Autonomía Estratégica Abierta y en la brújula estratégica).....	238
5 El nuevo concepto estratégico (2022) de la Alianza Atlántica y América Latina	241
6 América Latina y el sur global en la relación transatlántica y en la estrategia de Occidente.....	242
Conclusiones.....	244
Bibliografía.....	246
Componentes del grupo de trabajo	251
Cuadernos de Estrategia	253

Introducción-Presentación

Gustavo Palomares

Víctor Mario Bados Nieto

En el momento actual América Latina se encuentra inmersa en cambios que suponen transformaciones en la principales dinámicas y equilibrios continentales, no solo en muchos de sus países, sino también en el regionalismo imperante y en los distintos espacios de integración y cooperación. La transformación actual y los cambios en países como Venezuela y Argentina, la hoja de ruta de Gobiernos como los de Colombia y Brasil, las consultas electorales a lo largo de este año en Bolivia, Ecuador, Chile y Honduras; todas estas cuestiones pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, así como un cambio en las prioridades, estrategias y dinámicas continentales. Todas estas transformaciones hemisféricas en una región determinante en las transformaciones del presente orden internacional.

La nueva doctrina de la administración Trump con América Latina, de diplomacia de «muro» vinculada a los objetivos nacionales de seguridad nacional, de gran repercusión política y estratégica, así como otros actores nuevos de gran peso económico e inversor, como es el caso de China, suponen también cambios continentales significativos y nuevos equilibrios que se irán conformando de manera progresiva en la región a la hora de perfilar el equilibrio

entre nuevos y viejos objetivos para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos globales dentro de una apuesta colectiva.

Es evidente que las nuevas sensibilidades y dinámicas presentes determinan una nueva agenda de seguridad continental —con una incidencia fuerte y significativa en la actual gobernanza global— que necesita establecer nuevos instrumentos y herramientas dentro de las políticas nacionales y multilaterales desde una renovada voluntad individual y, sobre todo, colectiva. Este es el propósito del conjunto de reflexiones que encierran estas líneas: valorar las principales dinámicas que inciden en la seguridad continental en el momento actual para, desde ahí, realizar balance de las políticas tradicionales relativamente fracasadas, de los instrumentos obsoletos que requieren sustituirse o reinventarse y del papel que deben jugar las fuerzas de seguridad y las Fuerzas Armadas en los nuevos escenarios para la superación de la violencia y de búsqueda de la Paz.

El Cuaderno de estrategia que tiene el lector interesado y estudioso entre sus manos tiene como objetivo ese mismo que recoge el pretencioso título que lo encabeza: valorar los nuevos retos en seguridad y defensa en América Latina. Y hacerlo desde una visión plural y pluridisciplinar que sepa combinar la experiencia en la gestión de las políticas gubernamentales con los nuevos objetivos del regionalismo latinoamericano que reclama, de forma urgente, una verdadera estrategia colectiva de seguridad. Este ha sido el reto del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa de España y del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), cristalizado en esta obra: reunir diferentes autores con distintas sensibilidades y enfoques para avanzar en uno de los principales retos de la ciudadanía y de las sociedades continentales; una agenda compartida de seguridad para América Latina.

Dicha agenda compartida se vuelve una cuestión urgente porque el asunto que ocupa el primer lugar en la preocupación de la ciudadanía, a tenor de los datos reflejados por el índice de desarrollo humano y por el índice global de paz en los últimos años, pero de forma más subrayada en el de 2024¹, incluso por encima de otros factores y dinámicas perversas como son la desigualdad, el empleo o la corrupción, es el de la inseguridad. Un sentimiento

¹ *Informe Regional sobre el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2023-2024*. NY, PNUD. Eds., 2024; también *Global Peace Index, 2024*. Institute for Economics and Peace. Eds., 2024.

que deja de ser una cuestión individual, nacional y regional para ser un sentimiento compartido por todos los latinoamericanos a la hora de abordar el objetivo de sus prioridades y el umbral de sus exigencias a las políticas públicas estatales y transnacionales.

Para hacer posible esta nueva agenda desde el actual regionalismo en transformación es necesario ubicar la seguridad, en sus distintas aproximaciones y desde los distintos factores internos y externos que intervienen en las políticas, para abordarla como punto central en los esfuerzos de Gobiernos, organizaciones continentales y espacios de integración. También en el papel que deben ocupar otros actores tradicionales en la región como es el caso de Estados Unidos y también la UE; ambos en distinto momento e impulso, teniendo en cuenta el papel renovado del primero en la región —como lo recuerda José Antonio Sanahuja en su capítulo— y el cierto retraimiento del segundo reflejado en un criterio más selectivo en los proyectos europeos hacia el conjunto de la región, como señala el profesor Palomares en sus reflexiones. Por no hablar del auge irresistible de China, que, poco a poco, va dando pasos desde el peso transcendental que ya tiene en lo económico, comercial y financiero hacia ámbitos de cooperación política en donde la seguridad, antes o después, ocupará un lugar estratégico.

Los últimos años han demostrado que, como señala Carolina Sancho en su capítulo, las políticas nacionales y las fuerzas de seguridad nacionales son insuficientes para afrontar los niveles crecientes de inseguridad, en especial aquella derivada del narcotráfico y del crimen organizado dentro y fuera de las fronteras. Son muchas las políticas y los años invertidos en el continente en la lucha contra la droga desde una visión prohibicionista y represora que, desde presupuestos clásicos, intentaba incidir en la producción y mercado, sobre todo desde una política policial y judicial. A lo largo de este tiempo, la mayor conclusión extraída es que los éxitos relativos o fracasos rotundos, según se quiera presentar, estriban en la capacidad de adaptación de este «negocio» en todas sus fases para seguir satisfaciendo una demanda global mayoritariamente ajena a América Latina. Por todo ello parece inevitable reevaluar la política contra las drogas y el crimen organizado desde nuevos paradigmas y buscando también una estrategia colectiva desde las organizaciones regionales.

La política de seguridad y defensa continental, las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas latinoamericanas, como señala el profesor Rafael Martínez, deben ser una parte decisiva en esta

transformación acorde y de forma paralela a los nuevos retos continentales y globales. De igual forma, las estrategias de seguridad nacional continentales —como destaca el teniente coronel Márquez de la Rubia—, no solo deben trascender los viejos escenarios de intereses nacionales y riesgos previsibles, sino que deben orientarse también hacia esa agenda colectiva compartida en el ámbito de la seguridad, defensa y búsqueda de la paz.

Como coinciden gran parte de los estudios presentados en este número, a tenor de la multilateralización de los problemas hemisféricos en un sistema multipolar imperfecto, es necesario hoy más que nunca una agenda común en la defensa, dentro y fuera del regionalismo imperante, por la vía multi- y bilateral, que facilite nuevos instrumentos intracontinentales en la lucha no solo contra la delincuencia, el narcotráfico, la piratería marítima y la libertad de los mares, las bandas violentas transfronterizas y el crimen organizado, sino también en el papel que puedan jugar en ámbitos globales de especial preocupación y sensibilidad como la lucha contra el terrorismo y el radicalismo en todas sus formas. El estudio que se presenta, elaborado con valentía por un conjunto heterogéneo de redactores y desde el mismo espíritu propositivo que ha guiado el conjunto de las reflexiones aquí recogidas, plantea nuevas posibilidades y estrategias de cooperación en este estratégico ámbito de la defensa, fruto de los cambios externos y de las transformaciones en el interior de las fuerzas armadas. La idea en este campo de la defensa, como también se apuntaba en la política de seguridad, es avanzar hacia el establecimiento progresivo de políticas en común.

En este nuevo espacio en la búsqueda de una transformación internacionalizadora de las fuerzas armadas latinoamericanas, como en todos los ejes vertebradores de América Latina por su peso demográfico, económico y geoestratégico, el lugar que ocupa Brasil será determinante en los distintos ámbitos, espacios y objetivos compartidos. El estudio de Antonio Ramalho apunta, desde la ya histórica sensibilidad brasileña respecto a los conceptos de seguridad nacional, pero también desde la revisión renovada del regionalismo, en especial de UNASUR, el peso e influencia que este país tendrá en la estructuración de la agenda de seguridad y defensa incluso, se cree, por encima de los nuevos enfoques y las dificultades políticas internas que debe administrar. Brasil observa estos retos a la seguridad conjuntos como una oportunidad de acercarse a sus vecinos mediante esfuerzos de cooperación que permitan, por un lado, profundizar la inte-

gración suramericana en materia de defensa y seguridad y, por el otro, articular una posición común de la región en el ámbito internacional.

En el conjunto de esa necesaria estrategia colectiva para afrontar la redefinida agenda latinoamericana de seguridad y defensa se combinarán viejos y nuevos retos, incluso se modificará el orden dentro de los riesgos compartidos, pero es evidente que, para afrontar esa perversa combinación de viejos y nuevos riesgos, es necesario establecer renovados instrumentos con el objetivo de hacer frente a dinámicas que fueron en un primer momento una cuestión nacional y han pasado a ser uno de los elementos de mayor preocupación continental.

Los ámbitos referidos a la cooperación en seguridad y defensa entre América Latina y la UE cierran el conjunto de las reflexiones recogidas en este cuaderno que comparten un hilo conductor: todos son la expresión de dinámicas transformadoras que explican hasta qué punto los cambios en los actores y en los factores exigen abordar los problemas de la seguridad continental y la transformación de las fuerzas armadas latinoamericanas desde una visión más integrada con renovados instrumentos desde un trabajo colectivo. La obra que tiene en sus manos es parte de este empeño y ha sido posible gracias a las dos instituciones que la impulsaron, al trabajo comprometido de sus autores y a las continuas labores de seguimiento y revisión del analista del IEEE, coronel Márquez de la Rubia, para dar continuidad y coherencia a los distintos análisis y enfoques considerados desde un idéntico objetivo: proponer una agenda compartida para esta nueva era continental que subraya la idea de avanzar en la progresiva conformación de una política de seguridad y defensa común para América Latina. En la medida que se haya conseguido, el esfuerzo de estos autores habrá sido suficientemente recompensado.

Marzo de 2025

Capítulo primero

El segundo mandato Trump: antiglobalismo, supremacismo y políticas hemisféricas

José Antonio Sanahuja¹

Resumen

En sus primeras semanas, el segundo mandato de Donald Trump se ha caracterizado por su radicalidad e ímpetu y por una estrategia de comunicación que sitúa a sus oponentes a la defensiva. Sus políticas, basadas en el Proyecto 2025 de la Fundación Heritage, están erosionando los controles democráticos y de los poderes legislativo y judicial, y pretenden debilitar la administración federal. La coalición política que apoya a Trump incluye los tecnopolios digitales y un partido republicano transformado que vira hacia la extrema derecha.

Dando prioridad a la cuestión migratoria, ha adoptado una serie de órdenes ejecutivas, en ocasiones de dudosa legalidad, que incluyen deportaciones masivas y militarización de la frontera. Con argumentos tanto ideológicos como de eficiencia, ha iniciado el desmantelamiento de distintas agencias federales.

En ese contexto, se examina la política exterior «America First», que parte del rechazo al multilateralismo y prioriza el uso de aranceles como herramienta coercitiva. Supone retirar a Estados

¹ Este texto se cerró el 20 de marzo de 2025.

Unidos de varios acuerdos internacionales y adoptar una política comercial marcadamente proteccionista. Trump también cuestiona el vínculo noratlántico, lo que implica un cambio en las relaciones con Europa y el apoyo a Rusia en la guerra de Ucrania. Prioriza la contención de China desde el Indopacífico, con un menor compromiso con la OTAN. El capítulo dedica especial atención a América Latina, a la que amenaza con el aumento de aranceles. Con relación a México, ha adoptado políticas migratorias estrictas que incluyen deportaciones y la militarización de la frontera. En Panamá, ha exigido un mayor control del canal frente a la supuesta amenaza de China.

El capítulo concluye que el segundo mandato de Trump es más radical, organizado y estratégico que el primero, con un fuerte cuestionamiento del orden liberal internacional. Estados Unidos se ha convertido en un socio errático e impredecible, lo que dificulta la cooperación internacional. La política exterior de Trump, agresiva e ideologizada, amplifica la crisis de la globalización y la rivalidad geopolítica, haciendo de Estados Unidos un actor difícil de tratar en un sistema internacional altamente interconectado.

Palabras clave

Estados Unidos, Trumpismo, Relaciones internacionales, Geopolítica, América Latina.

Trump's second term: anti-globalism, supremacism and hemispheric policies

Abstract

In its first weeks, Donald Trump's second term has been marked by his radicalism and dynamism, and by a communication strategy that puts his opponents on the defensive. His policies, based

on the Heritage Foundation's Project 2025, erode democratic controls, circumvent legislative and judicial checks and balances, and seek to weaken the federal administration. The political coalition supporting Trump includes the digital technopoles and a transformed Republican Party shifting to the far right.

By prioritizing immigration, he has issued a series of executive orders, some of questionable legality, which include mass deportations and the militarization of the border. With arguments based on ideology as well as efficiency, he has begun the dismantling of several federal agencies.

In this context, the "America First" foreign policy is examined, which is based on the rejection of multilateralism and prioritizes the use of tariffs as a coercive tool. It involves the withdrawal of the United States from various international agreements and the adoption of a markedly protectionist trade policy. Trump also questions the North Atlantic link, which implies a change in relations with Europe and support for Russia in the war in Ukraine. He prioritizes the containment of China from the Indo-Pacific, with less commitment to NATO. The chapter pays special attention to Latin America, which he threatens with increased tariffs. Regarding Mexico, it has adopted a strict immigration policy, including deportations and the militarization of the border. In Panama, he has called for greater control of the canal in the face of a perceived threat from China.

The chapter concludes that Trump's second term has been more radical, organized, and strategic than his first, with a strong questioning of the liberal international order. The United States has become an erratic and unpredictable partner, making international cooperation increasingly difficult. Trump's aggressive and ideologized foreign policy exacerbates the crisis of globalization and geopolitical rivalry. This makes the United States a difficult actor to deal with in a highly interconnected international system.

Keywords

United States, Trumpism, International relations, Geopolitics, Latin America.

Introducción: el tsunami Trump 2.0

Más que el ciclo de las mareas, que en ocasiones se utiliza como imagen metafórica de un cambio de gobierno, el inicio de la segunda presidencia de Donald Trump evocaría la imagen de un tsunami o una inundación. Aunque anunciada, ha provocado el estupor general por su radicalidad y su ímpetu, incluso entre una parte significativa de sus votantes. Existía el precedente del primer mandato de Trump, que también se inició con una oleada de medidas extremas, y para el segundo mandato se esperaba un trumpismo más organizado, pero también más extremista, disruptivo y revanchista. Tras el discurso inaugural, que ya adoptó un fuerte tono supremacista e imperial, se han sucedido de manera frenética y poco coherente órdenes ejecutivas, declaraciones agresivas, provocaciones y amenazas a actores internos y externos, plagadas de falsedades y desinformación.

Esa avalancha puede parecer caótica, pero en ella hay método y estrategia: la que ha caracterizado la comunicación y la práctica política del trumpismo y de las nuevas fuerzas de ultraderecha nacional-populista que, con rasgos locales, son un movimiento en ascenso a escala global. En palabras de uno de sus ideólogos, Steve Bannon, esa estrategia se basa en desbordar la esfera pública con una rápida inundación de acontecimientos y noticias, muchas de ellas falsas a sabiendas, con una retórica populista y reaccionaria (Camargo, 2024: 169 y 185). Como ya advirtió George Lakoff (2004: 50), ello sitúa a sus oponentes a la defensiva y les obliga a asumir los marcos discursivos conservadores, lo que termina reforzándolos. En la estrategia trazada por Bannon, como indica el columnista Ezra Klein, la clave es la velocidad de salida:

«[...] si se abrumba a los medios de comunicación, si se les da demasiados temas a examinar, todos a la vez [...] no puede surgir una oposición coherente. Incluso pensar de manera coherente es difícil. Las dos primeras semanas de Donald Trump en la casa Blanca han seguido la estrategia de Bannon como un guion. El punto es la inundación. El objetivo es el agobio. El mensaje no estaba en una sola orden ejecutiva o anuncio. Estaba en el efecto acumulativo de todo». (Klein, 2025).

En suma, el inicio del segundo mandato de Trump responde a una estrategia de comunicación y a la búsqueda de su efecto performativo para imponer su marco discursivo, neutralizar a la oposi-

ción, generar una imagen de poder omnímodo para el ejecutivo y de potencia imperial que retorna en una posición de primacía a la política internacional. Pero también hay varias diferencias importantes respecto a su primer mandato.

En primer lugar, el trumpismo ahora responde a un amplio proyecto de contestación del orden liberal en sus dimensiones interna e internacional, y en los planos político, económico y sociocultural. Se basa en un trabajo orgánico, ideológico y programático previo más articulado, que se sistematizó en el denominado Proyecto 2025, liderado por el *think-tank* conservador Fundación Heritage.

En segundo lugar, y como expresión de ese proyecto, Trump quiere eliminar las trabas que suponen la legislación, los controles y los contrapesos del sistema democrático de Estados Unidos, que en su primer mandato obstaculizaron o impidieron que pudiera gobernar sin cortapisas. En particular, quiere evitar que se interpongan en su actuación los poderes legislativo y judicial y la propia administración federal y su personal técnico y funcionario —lo que el trumpismo denomina «el Estado profundo»—, que insiste en la observancia de la ley y se guía por el conocimiento experto. De hecho, en pocos días, bajo la dirección de Elon Musk, se ha producido una traumática toma de la administración federal que supone el cierre abrupto de oficinas y renuncias y despidos masivos de técnicos y funcionarios.

En tercer lugar, el trumpismo tiene ahora como base una amplia coalición política articulada en torno a un partido republicano transformado y en ocasiones irreconocible respecto al conservadurismo político y el liberalismo económico del *Great Old Party*. Con posiciones que se han desplazado hacia la extrema derecha, los republicanos y sus aliados políticos y económicos son parte también de una amplia «internacional reaccionaria» que agrupa una constelación de fuerzas de ultraderecha nacionalista, que en este trabajo se caracteriza como «neopatriota», con alcance global (Orellana y Michelsen, 2019; Sanahuja y López Burian, 2023). Ello comporta un giro radical en los alineamientos internacionales de Estados Unidos, ahora más guiados por la cercanía ideológica dentro de esa internacional reaccionaria que por sus alianzas tradicionales en el espacio noratlántico y el internacionalismo liberal en el que se han sustentado durante décadas. En particular, ello supone el cuestionamiento del vínculo noratlántico y las relaciones con Europa, y un rápido viraje en favor de Rusia en la guerra de Ucrania.

En cuarto lugar, en la coalición que apoya a Trump tienen un papel clave los nuevos tecnopolios digitales y una oligarquía empresarial que ve en el trumpismo un instrumento para eliminar las normas que limitan el desarrollo de sus negocios, basados en las nuevas tecnologías o el acceso a recursos naturales, en nombre de la privacidad, de derechos individuales y colectivos, de la transición ecológica, y de reglas del derecho internacional (Pistor, 2025). Ello se dirige, en particular, al propio Gobierno federal. Y, en el exterior, a las normas internacionales o de determinados Gobiernos, en particular a las adoptadas por la Unión Europea (UE), que a través del llamado «efecto Bruselas» tienen alcance regulatorio global (Bradford, 2020; Applebaum, 2025).

Finalmente, como argumento general, el discurso y las prácticas antiglobalistas del trumpismo y del conjunto de esas fuerzas de extrema derecha neopatriota es, en términos de agencia, una variable causal clave en la crisis de hegemonía del internacionalismo liberal y de un Occidente articulado en torno al espacio noratlántico, y del proceso de transición de poder que caracteriza al sistema internacional contemporáneo (Sanahuja, 2017 y 2024). Con ello, Estados Unidos se ha convertido en uno de los más activos actores revisionistas respecto del orden internacional liberal y «basado en reglas».

1 Contestación del orden liberal internacional y antiglobalismo: Trump y el Proyecto 2025

El trumpismo es un movimiento sociopolítico muy idiosincrático, marcado por la trayectoria histórica, la cultura y el sistema político de Estados Unidos. Pero al mismo tiempo es la expresión estadounidense del ascenso global de nuevas fuerzas de ultraderecha, que pueden ser descritas como «neopatriotas», y responde a factores tanto causales como también globales. En particular, a las consecuencias socioeconómicas de la crisis de la globalización, que da inicio a una etapa de interregno y radical incertidumbre que pone en cuestión los anteriores relatos de progreso. Como se ha señalado en otros trabajos, ello ha alimentado la desafección ciudadana con el orden liberal, político y económico y sus elites, que deja de responder a las expectativas de bienestar y a ideas compartidas de equidad, acceso y voz en cada sociedad².

² Sobre esta categoría se ha desarrollado una amplia teorización y análisis, que puede verse en Sanahuja, 2017; Sanahuja y López Burian,

Estas nuevas ultraderechas neopatriotas, de la que el trumpismo es uno de los principales exponentes, aparecen en el cruce entre ideología y crisis de globalización. Por ello, se definen a partir de un doble clivaje sociopolítico: por un lado, el tradicional eje izquierda-derecha, en el que se sitúan en posiciones ultraconservadoras, y, por otro, el que define las distintas posiciones frente a la globalización, en un eje que contrapone nacionalismo y soberanismo frente al cosmopolitismo y el internacionalismo liberal. En ese eje, la característica común a estos movimientos es la politización y contestación del orden internacional liberal y de lo que denominan el «globalismo», que estos movimientos describen de manera difusa y, en ocasiones, con relatos conspirativos.

En nombre de la soberanía y la libertad de las naciones, del «pueblo verdadero» o de los individuos, en su versión libertaria, rechazan los valores, normas e instituciones del internacionalismo liberal, considerado *woke* tanto en su expresión nacional como internacional. Ese rechazo se extiende a las élites y fuerzas políticas que han estado al cuidado de su gobernanza, legitimación y reproducción, con estrategias y discursos populistas. Por ello, esta confrontación se expresa muchas veces en clave de «guerras culturales» contra el globalismo, que presentan como imposición antidemocrática de élites transnacionales no electas y de elites locales cómplices. Frente a ellas construyen imaginarios restrictivos de comunidad, nación, pueblo, cultura o tradición, y frente a la inmigración, de carácter nativista. Finalmente, estas ultraderechas neopatriotas son parte de una «internacional reaccionaria» que comparte argumentos, discursos y redes organizativas formales e informales y el propósito común de impugnar el orden vigente.

El término «contestación», en este contexto, se define como el conjunto de discursos y prácticas sociales que politizan, en clave de polarización, y cuestionan las normas, instituciones y el orden internacional en lo referido a su legitimidad, su origen o fundamentos, los actores que las sostienen, o su contenido sustantivo (Zürn, 2014; Wiener 2014 y 2017; Orchard y Wiener 2023; Ekman y Everts, 2024).

A escala global pueden identificarse al menos seis nodos temáticos en los que se entrecruzan las normas y consensos nacionales e internacionales, que son el objeto de esa estrategia de

2023 y 2024. Véase también: Sanahuja, 2024. Para sus expresiones latinoamericanas, véase Sanahuja y López Burian, 2020.

politización y contestación (Sanahuja y López Burian, 2024). Lo que hasta ahora se ha mostrado del segundo mandato de Trump responde, de forma muy visible, a esa matriz.

El primero de esos nodos se refiere a los valores, normas e instituciones democráticas y, en particular, al Estado de derecho. Los neopatriotas reivindican pautas autoritarias que, en nombre de la nación, la comunidad o la seguridad, afectan la separación de poderes o las garantías de las libertades civiles y políticas. En algunos casos ello supone políticas punitivistas, militaristas y securitizadoras de asuntos sociales.

El segundo afecta a las normas e instituciones relacionadas con el comercio internacional y las inversiones. Supone el rechazo a la constitucionalización externa de las reglas de comercio e inversión con normas de derecho internacional —uno de los rasgos constitutivos de la globalización— en la Organización Mundial de Comercio (OMC) o los acuerdos comerciales regionales. Pero ese rechazo o contestación a las normas (neoliberales) del orden económico internacional puede llevar tanto a políticas proteccionistas en el comercio, la protección de sectores estratégicos frente a la inversión extranjera, considerada hostil, como a políticas ultra-liberales de apertura unilateral.

El tercero se centra en los bienes públicos, como el medio ambiente o la salud. En materia ambiental la contestación se centra en el cambio climático, la transición energética o el cuidado de la biodiversidad. Parte tanto de apelaciones nacionalistas al crecimiento económico como de perspectivas libertarias centradas en las libertades individuales. Se asocia al rechazo al saber experto y al conocimiento científico, denunciados como ideología *woke*, como mostró la pandemia del covid-19, en la que politizaron y contestaron los confinamientos, el uso de mascarillas, las campañas de vacunación o la cooperación internacional en salud.

El cuarto nodo agrupa las normas de derechos humanos, particularmente en cuestiones de igualdad de género y diversidad sexual. La confrontación abierta con los feminismos y la impugnación de la diversidad y lo que denominan «la ideología de género» son herramientas de (re)politización, polarización y «batalla cultural», en espacios como la política social, las instituciones educativas, la salud y las reglas de convivencia cotidiana.

El quinto lo constituyen las políticas de migración. Con discursos securitarios, identitarios y nativistas, se presenta como amenaza al empleo y al bienestar, a la comunidad, la nación y su tradición,

cuestionado también el multiculturalismo y el reconocimiento de la diversidad.

El sexto se refiere al propio orden liberal internacional y la noción misma de Occidente y posición hegemónica. El elemento común es el cuestionamiento de las normas e instituciones del orden liberal internacional y del internacionalismo liberal, en la forma que adopta en la posguerra fría y el periodo de globalización. Con una agresiva retórica antiglobalista se impugnan el sistema de Naciones Unidas y las organizaciones regionales de integración y cooperación, como la UE. Con una retórica altamente ideologizada piensa la política exterior en clave bilateral y transaccional. Sin embargo, entre los neopatriotas hay posiciones divergentes en cuanto a alineamientos geopolíticos, entre atlantistas y euroasianistas, respecto de la relación con China, o sobre la invasión de Ucrania.

Estos seis nodos temáticos son abordados, de manera exhaustiva, en el Proyecto 2025, elaborado por el *think-tank* conservador Fundación Heritage y otras organizaciones de cara a las elecciones presidenciales de 2024. Aunque al principio Trump no lo reconoció como programa de gobierno, su actuación y propuestas responden de forma fiel a sus propuestas. Consta de varios elementos y el más relevante es el extenso *Mandato para el liderazgo* (Dans y Groves, 2024), que establece las líneas maestras de la política «conservadora» —así se autodefinen las derechas neopatriotas en Estados Unidos— para el retorno de Trump a la presidencia. Buena parte de la atención se dirige al Gobierno federal, a los organismos públicos y a su personal técnico y de carrera, que el trumpismo denomina «Estado profundo». Afirmando que «el problema viene de dentro», se señala a un *establishment* que consideran «mayoritariamente izquierdista», subordinado a agendas *woke* y a «ingeniería social» (teoría crítica racial, igualdad, feminismo, LGTBIQ+, clima). Se le considera contrario al interés nacional y la defensa de Estados Unidos; que adopta decisiones de manera independiente y por ello obstaculiza el mandato presidencial. La propuesta, radical y muy ideologizada, es una purga inmediata y generalizada del funcionariado y el servicio exterior sustituyendo ese personal por nombramientos políticos (*political appointees*) conservadores. Para ello se propone crear una base de datos —un «LinkedIn conservador»— para que cualquier persona corriente que sea fiel al presidente pueda ocupar puestos en la administración (Dans y Groves 2023: 88). De esa forma se evitarán controles y frenos legales a la acción política de la presidencia. La actuación de Elon

Musk y DOGE no debería sorprender, pues responde exactamente a estas propuestas.

Respecto a la política económica, el cuestionamiento a la globalización es claro: «Por varias décadas, las "elites" del *establishment* le han fallado a la ciudadanía rehusando controlar las fronteras, subcontratando la manufactura a China y otros lugares, gastando imprudentemente, regulando constantemente y, finalmente, controlando el país de arriba abajo en vez de dejar que florezca desde abajo» (Dans y Groves, 2023: 657). Sin embargo, el Proyecto 2025 reconoce que en política comercial hay dos visiones, que se enfrentaron en el primer mandato de Trump sin que emergiera un estrategia clara: la contribución de Kent Lassman, presidente del Competitive Enterprise Institute, defiende el libre comercio con todas las naciones; pero el capítulo redactado por Peter Navarro, que fue consejero presidencial de Trump en su primer mandato, expresa la posición más influyente de cara al segundo: se inclina por el proteccionismo, critica la deslocalización, y pretende recuperar capacidad manufacturera, con especial énfasis en la industria de defensa. Es beligerante con el presunto espionaje y piratería industrial de China, que permitieron una relación «injusta, desequilibrada y no recíproca» con ese país, con el que Estados Unidos debe buscar el desacoplamiento económico.

Como en la primera etapa de Trump, el Proyecto 2025 reclama la retirada de los grandes tratados internacionales y de acuerdos no formales que se consideran dañinos para la soberanía nacional e imponen costes elevados, y que termine «el apoyo a ciegas de las organizaciones internacionales», considerando la retirada de aquellos que no respondan al interés nacional de Estados Unidos. Cuestiona, en particular, que promuevan «políticas sociales radicales como si fueran prioridades de derechos humanos», reclamando que se reorienten a «promover una saludable cultura de respeto a la vida, la familia y la soberanía» como «fundamentos de la sociedad humana» y «verdaderos derechos humanos», con un expreso rechazo del aborto y a «la limitación de los derechos humanos en nombre de la salud» (Dan y Groves 2023: 191).

El Proyecto 2025 subordina el conjunto de la política exterior —como también ocurre con la política comercial— a la defensa nacional, con un discurso marcadamente securitario. Define como principal peligro a China y su política expansionista en Asia, abogando por una estrategia defensiva (*denial defense*) que haga inviable el control o subordinación de Taiwán y otros países de

la región, pero con un límite: ha de ser «al coste que los estadounidenses estén dispuestos asumir». No asume la posición radical de sectores republicanos —y en ocasiones expresada por Trump— en favor de abandonar la OTAN, pero sí plantea que la seguridad en Europa y la disuasión ante Rusia sea asumida por los propios europeos, dejando el paraguas nuclear estadounidense, que debe ser modernizado, como último recurso. Considera el control migratorio como asunto central de la política exterior y propone una rigurosa reevaluación de «quién es amigo y enemigo». Además de China, vista «más como amenaza que competidor», otros países por batir son Irán, Venezuela, Rusia y Corea del Norte. El Proyecto 2025 reconoce que la guerra de Ucrania y la relación con Rusia es un asunto que «divide a los conservadores», (Dan y Groves 2023: 181). Es una cuestión clave para las tres visiones de política exterior en liza en el trumpismo (Belin *et al.* 2024): a) los restrictivos (*restrainers*), enfocados en la agenda interna y con tendencias aislacionistas; b) los «priorizadores», que piden centrarse en Asia y en confrontar a China; y c) los «primacistas», que abogan por una política de supremacía global. Para las dos primeras la prioridad es China. Ello implica dejar a un lado el compromiso noratlántico y traspasar la seguridad de Europa a los europeos, reduciendo la ayuda a Ucrania y forzando así un acuerdo de paz favorable a Rusia. Como se detalla más adelante, es ese enfoque el que la administración Trump ha mostrado en febrero de 2025, en las reuniones con los europeos en el grupo de Ramstein o en la Conferencia de Seguridad de Múnich, en la que el vicepresidente J. D. Vance lanzó un discurso muy ideologizado a favor de los integrantes europeos de la internacional reaccionaria de la que forma parte el trumpismo (*The Economist*, 2025d; Rachman, 2025b). Pero las tres visiones son marcadamente unilateralistas y suponen un claro rechazo del multilateralismo y el «orden internacional basado en reglas» del internacionalismo liberal del que Estados Unidos había sido fundador y valedor (Walt, 2024; Cooley y Nexon, 2025). En las primeras semanas de la segunda presidencia de Trump, como se verá en los siguientes apartados, parece afirmarse una combinación entre la segunda y la tercera de esas posiciones.

2 Gobierno por decreto y democracia en cuestión: el giro trumpista en política interna

En la avalancha que da inicio a la segunda presidencia de Trump destacan, por su contenido y la deliberada espectacularidad de su

presentación, las órdenes ejecutivas anunciadas en el momento de la toma de posesión, relacionadas en su mayoría con los temas clave de la campaña electoral³. Es el caso de la inmigración, una cuestión que el trumpismo aborda en clave securitaria, nacionalista y de identidad, y que atañe, en particular, a su relación con América Latina, origen de buena parte de la población migrante en Estados Unidos. Supone el anuncio de deportaciones masivas que pueden llegar a afectar a varios millones de personas; la finalización del programa de admisión de refugiados, restricciones en política de visados, en particular contra determinados países musulmanes, y la pretensión, contra lo dispuesto en la 14.^a enmienda a la Constitución, de dar fin al *ius solis* o derecho de ciudadanía por nacimiento en su territorio. Ello se ha justificado con una inverosímil teoría legal que los categoriza como «invasión» (Washington Office on Latin America, 2025) y la invocación forzada de legislación de excepción. Vinculado a la criminalización de la inmigración, Trump también adopta una política de mano dura o «ley y orden» en materia de seguridad ciudadana y ha restablecido la pena de muerte, interrumpida por Biden desde 2021. Los decretos presidenciales también contemplan un mayor control y la militarización de la frontera sur frente a la llegada de migrantes y el tráfico de drogas, en especial el fentanilo, que se presentan como «invasión». Frente a ello se decreta el despliegue de las Fuerzas Armadas y la categorización legal de los cárteles de la droga, en su mayoría mexicanos, como «organizaciones terroristas internacionales» a través de una lista que se hizo pública más tarde.

Muchas de las primeras medidas, de dudosa legalidad o abiertamente ilegales, suponen el desmantelamiento o cierre de importantes agencias del Gobierno federal, algunas de ellas proveedoras de servicios vitales, y el despido o renuncia forzada de decenas de miles de funcionarios, en algunos casos sustituidos por nombramientos políticos, apelando a argumentos de modernización digital, eficacia y rendición de cuentas. En realidad, esos cambios pueden verse como un intento de *weaponisation* del Estado (Levitsky y Way, 2025). Es decir, como instrumentalización partidaria de la administración y las políticas públicas y su uso clientelar contra sus oponentes políticos, y para favorecer los intereses empresariales que se han situado en el centro de su Gobierno. A esos objetivos responde la creación del Departamento de

³ Un resumen comentado de esos decretos presidenciales u órdenes ejecutivas puede verse en *El Grand Continent* (2025b).

Eficiencia Gubernamental (DOGE, por sus siglas en inglés), bajo el mando directo del errático empresario Elon Musk. Con un confuso estatus legal, ha tomado el control *de facto* de áreas clave para el funcionamiento diario de los Departamentos del Tesoro o de Educación, ha accedido a información sensible de funcionariado y la ciudadanía, y ha adoptado decisiones de paralización del gasto y cierre de agencias federales, con el caso notorio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Ello usurpa competencias del Congreso, lo que ha supuesto algunas resoluciones judiciales limitando su actuación, que el ejecutivo pretende sortear (Jiménez, 2025b; Miller, Rogers y Murphy, 2025).

En pocas semanas, en el discurso y la práctica parece normalizarse la impugnación del Estado de derecho y la división de poderes, lo que puede dar paso a una crisis constitucional (Liptak, 2025). Ello está poniendo a prueba la solidez de los guardarraíles de la democracia en Estados Unidos, que el trumpismo ya impugnó con su intento de deslegitimar las elecciones presidenciales y la tentativa golpista que suponía el asalto al Capitolio del 6 de enero de 2021. Entre sus primeras medidas, Trump ha indultado y rehabilitado de forma pública a sus responsables, presentándolos como luchadores por la libertad, cuando se trataba de graves delitos punibles. También se eliminan por decreto las restricciones a la desinformación, en nombre de la «libertad de expresión», con una moratoria al funcionamiento de la red de propiedad china TikTok, que ha sido funcional a las campañas de la ultraderecha en Estados Unidos y en otros lugares, ganando así tiempo para un posible cambio de propiedad a manos estadounidenses. Varios tecnopolios digitales se han sumado a esa política. Es el caso de Meta, compañía matriz de Facebook, Instagram, WhatsApp, Messenger Live y Threads, presidida por Mark Zuckerberg, que tras la victoria electoral de Trump decidió suprimir la moderación de contenidos en sus plataformas y redes, como ya hizo X (antes Twitter) tras su compra por Elon Musk. En sentido contrario, es también el caso de Jeff Bezos, propietario de Amazon y también del *Washington Post*, que ha censurado contenidos contrarios a Trump y ha impuesto una nueva línea editorial en ese periódico (*Financial Times*, 2025).

Estas acciones agravan la tendencia al deterioro democrático que Trump inició en su primer mandato. En la última década, Estados Unidos ha retrocedido en diversos indicadores referidos a la calidad y solidez de la democracia, hasta el punto de que desde 2016 es considerada una «democracia defectuosa» (*flawed demo-*

cracy) según la clasificación de The Economist Intelligence Unit (2024: 39). Con el segundo mandato de Trump, como han señalado Steven Levitsky y Lucan A. Way (2025), «la democracia está en su momento de mayor peligro que en cualquier otro momento de la historia de Estados Unidos» y existe un riesgo cierto de que su sistema democrático deje de responder a los criterios establecidos de una democracia liberal: sufragio pleno, elecciones libres y justas, separación e independencia de poderes y garantías para las libertades civiles. El resultado de esa deriva no es necesariamente una dictadura, sino un sistema de autoritarismo competitivo en el que se tolera a la oposición y aún hay elecciones, aunque no son libres ni justas. Ese sistema, ya afianzado, existe en otros países de Europa, como la Hungría de Viktor Orban, y también en la India de Narendra Modi, la Turquía de Erdogan, la Rusia de Putin o la Venezuela chavista en Latinoamérica, por mencionar algunos casos (Forti, 2024: 273).

Parte importante de esa primera andanada de decretos e iniciativas ha tenido como objeto dismantelar el «nuevo pacto verde» —que, en realidad, nunca llegó a ser adoptado— y acabar con las políticas para la transición ecológica de la denominada *bidenomics*, incluso derogando sus metas de electrificación del parque de automóviles. Por decreto, apelando a la legislación sobre emergencias, Trump declaró la «emergencia energética nacional». Así, recurre de nuevo a un discurso securitario, culpando a la administración Biden y sus políticas «verdes» del alza de precios de la energía, sin mencionar el legado de años de insuficiente inversión pública y privada en ese sector. Con esas órdenes ejecutivas se inicia la eliminación de incentivos y regulaciones ambientales para «liberar» la energía y los recursos naturales de los Estados Unidos, con disposiciones específicas para abrir áreas protegidas de Alaska a la exploración y explotación de petróleo y gas natural. También se detienen los desembolsos de los fondos de la ley de reducción de la inflación (*Inflation Reduction Act*, IRA) adoptada en la etapa Biden. En su discurso inaugural Trump resumió esta política con la expresión «*drill, baby, drill*» (Jiménez, 2025b). En el ámbito empresarial se puede ver un rápido abandono de los compromisos ambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés).

Al igual que ocurre con las políticas ambientales, parte de las órdenes ejecutivas y de las primeras medidas de la administración Trump, muy ideologizadas, se enmarcan en discursos de polarización contra las ideas y políticas del consenso centrista y

el progresismo liberal, que la ultraderecha denomina *woke*⁴. Pero no solo se trata de un marcador ideológico. Supone una importante erosión de los derechos civiles y de las políticas de discriminación positiva para reducir desigualdades y dinámicas de exclusión, que recibieron un fuerte impulso en el periodo Biden como respuesta al movimiento Black Lives Matter. Así, se derogan por decreto las medidas y órganos responsables en el Gobierno federal de las políticas de diversidad, equidad e inclusión (DEI), consideradas «radicales e innecesarias». Contra lo que la ultraderecha llama equívocamente «la ideología de género», en su discurso inaugural Trump declaró: «Pondré fin a la política gubernamental de tratar de imponer socialmente la raza y el género». Pero lo que decretó fue justo el uso obligatorio en el Gobierno federal —por ejemplo, en pasaportes y documentos oficiales— de las categorías «hombre y mujer» y sexo, en lugar del término género, basándose en hechos estrictamente biológicos, considerados «naturales e inmutables», como único criterio de identidad y fundamento de los derechos civiles. En el mundo empresarial ese giro también se observa incluso antes de la toma de posesión de Trump:

«Las empresas están eliminando departamentos de diversidad, equidad e inclusión, reduciendo su apoyo a organizaciones benéficas de diversidad racial y abandonando grupos de cambio climático. También están eliminando todo lo que pueda percibirse como *woke* de las declaraciones públicas, los documentos corporativos y la publicidad. La elección ha dado poder a algunos altos ejecutivos para empezar a hablar a favor de políticas conservadoras, desde recortes de impuestos hasta roles de género tradicionales» (*Financial Times*, 2025a).

Entre las derivadas de esta agenda *antiwoke* se encuentra la ofensiva lanzada contra la ciencia y el conocimiento experto, lo que ha debilitado las agencias federales responsables del monitoreo del clima y la investigación en vacunas —una de las «dos bestias negras» del trumpismo—, o la elaboración de listados de términos que han sido proscritos en las publicaciones de organismos públicos en el ámbito de la salud o el clima, o para la obten-

⁴ Este término, inicialmente referido a la conciencia antirracista (*stay woke*), ha terminado siendo una expresión despectiva utilizada por la ultraderecha contra todos los movimientos e ideas progresistas y «concienciadas».

ción de financiación en los organismos y programas federales de investigación (Sun, Keating y Nirappil, 2025).

3 *America First*: política exterior, comercio y unilateralismo

La primera presidencia de Donald Trump ya estuvo marcada por el rechazo al multilateralismo y una agresiva política comercial y en materia migratoria. Así lo mostró la retirada del Acuerdo de París y la OMS, junto con UNESCO y el Consejo de Derechos Humanos, después revertidas por Biden. Trump también adoptó políticas abiertamente proteccionistas, bloqueando la OMC, e inició guerras comerciales y tecnológicas con China y otros socios. Como se mencionó, un rasgo de la radicalización, o «trumpización», del Partido Republicano en esta etapa fue el abandono de su tradicional visión liberal de la política comercial. En ese marco emerge la singular política exterior transaccional de Trump. A ello se suma el endurecimiento de la política migratoria, que marcó las relaciones con México. También profundizó el giro estratégico de Estados Unidos hacia el Indopacífico, iniciado por Obama, en perjuicio del vínculo transatlántico y el compromiso de Estados Unidos con la OTAN y la seguridad en Europa, denunciando acuerdos clave de limitación y control de armamentos como el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), lo que alimentó la actitud revisionista de Rusia respecto de Ucrania y terminaría siendo uno de los argumentos esgrimidos por Putin para justificar la invasión.

En su segundo mandato hay elementos de continuidad en el rechazo al multilateralismo y el orden internacional liberal, pero también se observa un marcado endurecimiento de la política exterior y en materia comercial. Reaparece la política exterior *America First*, con una orden ejecutiva breve, pero de amplio alcance, dirigida al secretario de Estado, Marco Rubio, para que la actuación de su departamento anteponga los intereses de Estados Unidos sobre cualquier otra consideración. Ello alude a los compromisos multilaterales de Estados Unidos y al derecho internacional, sobre los que, ya en las primeras decisiones y anuncios, hay hechos inquietantes que muestran una política más agresiva respecto a lo ocurrido en su primera presidencia. Con una retórica que combina victimismo y supremacismo, argumentos que en última instancia invocan la seguridad nacional, y un discurso que evoca al Estados Unidos más imperialista, Trump y su Gobierno han lanzado amenazas directas a la soberanía e inte-

gridad territorial de varios países o territorios, en particular en las Américas, como es el caso de México, Panamá y Groenlandia, territorio autónomo dependiente de Dinamarca. Sobre todo ha utilizado los aranceles, el comercio, el acceso a la tecnología o los visados como instrumentos coercitivos (*the weaponization of everything*).

En Medio Oriente, ha apoyado abiertamente al Gobierno ultraderechista de Israel, anunciando que Estados Unidos «tomaría el control de Gaza», avalando también la «limpieza étnica» y las deportaciones masivas que reclama el sionismo radical, con el que converge de manera creciente la derecha religiosa estadounidense que apoya a Trump. Para ello, ha presionado a países africanos para que acepten refugiados de Gaza y ha amenazado de forma abierta a Egipto y Jordania con retirar la ayuda si no aceptan a los gazatíes expulsados de ese territorio para hacer posible el peculiar plan inmobiliario de Trump, de tintes libertarios, que pretende convertir a Gaza en la «riviera» de Medio Oriente. Una de las primeras medidas de Trump fue justamente derogar las primeras y únicas sanciones adoptadas por la administración Biden a los colonos radicales que habían perpetrado actos violentos contra los palestinos en la Cisjordania ocupada por Israel. Con relación a Irán, ha anunciado una política más enérgica, en asociación con Israel, en la que no se descarta el uso de la fuerza frente a su programa nuclear y el consiguiente riesgo de conflicto regional, que la administración Biden, junto con la Unión Europea, habían tratado de evitar.

Trump también ha planteado una agresiva agenda de exigencias a sus tradicionales aliados en Europa, a los que pretende situar en una relación de abierta subordinación estratégica. Ello también anuncia el fin del vínculo transatlántico tal y como existía hasta ese momento y, si algo lo ilustra con claridad, es el giro de ciento ochenta grados que se ha producido en la posición estadounidense ante la invasión rusa de Ucrania, un giro que ya se anunciaba en la posición del Partido Republicano durante el mandato de Biden. Hay varios hitos clave en ese viraje, que ha provocado estupor, inquietud e indignación, en distinto grado, en los gobiernos europeos: el primero es la intervención del secretario de Defensa, Pete Hegseth, en la reunión del 12 febrero de 2025 del grupo de Ramstein, encargado de coordinar la asistencia militar a Ucrania. En ese encuentro, primero que se celebraba con la administración Trump, Hegseth reafirmó que la prioridad estratégica para Estados Unidos es el Indopacífico y la conten-

ción de China, y no Europa, de cuya seguridad deberían hacerse cargo los europeos con mayor gasto militar. En particular, de cara a un posible cese el fuego entre Rusia y Ucrania —sobre el que en ese mismo momento dialogaban directamente Trump y Putin—, anunció su voluntad de imponer un costoso y arriesgado despliegue en Ucrania de tropas capaces, «europeas y no europeas», sin la cobertura de la OTAN, al tiempo que descartaba las consultas o la participación europea y de la propia Ucrania en unas conversaciones de paz bilaterales entre Estados Unidos y Rusia (Chávez *et al.*, 2025; Foy, Miller y Schwartz, 2025; *The Economist*, 2025d).

El segundo hito es la intervención del vicepresidente J. D. Vance el 14 de febrero en la Conferencia de Seguridad de Múnich, en vísperas de las elecciones generales en Alemania, con un discurso fuertemente ideologizado e identitario en contra del «wokismo» y a favor de la ultraderecha alemana y europea (*El Gran Continent*, 2025; Rizzi, 2025), en el que la administración Trump mostró que su política hacia Europa estaba más orientada al apoyo a esas fuerzas —y, por lo tanto, más cercana a Budapest y Moscú que a Bruselas—, que a otras consideraciones de política exterior (Rachman, 2025b).

El tercer hito es la reunión en la Casa Blanca del 28 de febrero, en la que Trump y Vance trataron de humillar de forma pública a Zelensky haciéndole saber que «no tenía cartas» y que debía aceptar una paz favorable a Rusia, además de un desfavorable acuerdo para la explotación de minerales y tierras raras por parte de Estados Unidos (Vidal, 2025). Las amenazas y presiones de Trump continuaron en días posteriores, con informaciones confusas sobre la desconexión de los terminales de Starlink, propiedad de Elon Musk y herramienta vital para las comunicaciones militares ucranianas, y el anuncio de la suspensión de la ayuda militar y de inteligencia de Estados Unidos apenas una semana después de choque en la casa Blanca (Politi *et al.*, 2025).

Ese viraje tiene implicaciones sistémicas: por un lado, en la práctica Estados Unidos abandona su compromiso noratlántico y pretende, al tiempo, establecer una relación de subordinación —o de abierto vasallaje, como en su momento la denominó el presidente Emmanuel Macron (Puglierin y Shapiro, 2023; Macron, 2024)— que sitúa a los europeos ante un doble dilema interconectado: entre fragmentación y unidad, y entre dependencia o autonomía estratégica. De hecho, esos acontecimientos provocaron una enérgica respuesta europea, que involucró tanto a la

UE y sus Estados miembros como al Reino Unido, en apoyo de Ucrania y en favor de una mayor autonomía política y en materia de defensa. Por otro lado, en lo referido a la guerra de Ucrania, se hacen importantes concesiones a Rusia antes incluso de comenzar una negociación abiertamente desigual que puede llevar a imponer una paz injusta y la partición *de facto* de Ucrania. Ello también supondría una Europa debilitada y con la amenaza de la reaparición de la guerra en su flanco oriental.

America First, como se ha indicado, supone un asalto frontal al multilateralismo y a las normas internacionales, que incluye la retirada de organizaciones y tratados como la Organización Mundial de la Salud o el Acuerdo de París sobre cambio climático, objeto expreso de sendas órdenes ejecutivas. En ambos casos, Trump ya decidió esa retirada en su primer mandato, que en 2021 fue revertida en ambos casos por la administración Biden. Estados Unidos también ha iniciado una revisión, a través de otra orden ejecutiva, de su membresía y contribuciones a otras organizaciones internacionales. El drástico cierre de USAID supone también dar fin, de manera abrupta, a un gran número de programas desarrollados conjuntamente o a través de programas, fondos y agencias operacionales de Naciones Unidas, así como a las contribuciones voluntarias de las que dependía su funcionamiento. También se anunció el fin de la cooperación sobre tributación internacional de las multinacionales desarrollado en el marco de la OCDE, y que se ausentará de las reuniones del G20. Uno de los casos más relevantes es la orden ejecutiva de febrero de 2025 por la que Estados Unidos, que no es parte de su estatuto ni admite su jurisdicción, puede imponer sanciones al personal de la Corte Penal Internacional (CPI) que haya participado en causas contra ciudadanos estadounidenses o países aliados, como Israel. No es la primera vez, pues en 2020 la administración Trump ya sancionó a la fiscal-jefe, Fatou Bensouda. En esta ocasión, la orden cita como «peligroso precedente» la decisión de ese tribunal de emitir órdenes de arresto contra el primer ministro Benjamín Netanyahu y el anterior ministro de defensa, Yoev Gallant, como sospechosos de cometer crímenes de guerra en Gaza, un territorio que sí es parte de la jurisdicción de la CPI (Roth, 2025). Trump adoptó esa orden presidencial coincidiendo con la visita de Netanyahu en Washington y el anuncio de que Estados Unidos tomaría el control de Gaza. De nuevo, el argumento es que las actuaciones de la CPI perjudican la seguridad nacional de Estados Unidos (Vidal y Ferrer, 2025).

Quizá uno de los cuestionamientos más directos al orden multilateral es el que representa la *America First Trade Policy*, adoptada el mismo día de la toma de posesión (The White House, 2025). Uno de los dos presidentes estadounidenses citados en el discurso inaugural fue William McKinley, conocido como «el Napoleón del proteccionismo», que, mientras era representante, impulsó en 1890 el «arancel McKinley», que aumentó ese gravamen —en promedio— entre 38 % y 50 % a todas las importaciones. Con la amenaza de aranceles elevados, y la intención de emplear como instrumento coercitivo las inversiones y la tecnología, Trump ha abierto nuevos frentes en sus guerras comerciales. De mucho mayor alcance que las iniciadas en su primer mandato, suponen una intensificación del nacionalismo económico y el proteccionismo y un nuevo golpe a una globalización ya en crisis, de consecuencia impredecibles. Así, más que un efecto no deseado, se genera incertidumbre como herramienta de presión.

La administración Trump afirma expresamente que la política comercial es un componente crítico de la seguridad nacional y considera amenazas a la misma los déficits comerciales persistentes que Estados Unidos registra con sus principales socios comerciales, que Trump y su Gobierno califican de forma equivocada de «subsidios» a otros países. En su formulación general, con esta política se ordena una revisión de todos los acuerdos comerciales de los que participa Estados Unidos, y en particular del Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-Mec o USMCA, por sus siglas en inglés), de cara a su revisión prevista para 2026. No obstante, esos dos países ya han sido objeto de la amenaza directa de aranceles en varias ocasiones para que actúen frente a la migración y el fentanilo, lo que ilustra la forma en la que la administración Trump utiliza los aranceles como instrumento coercitivo en política exterior. La orden presidencial también propone crear un servicio de ingresos externos federal y apunta a las políticas cambiarias, en búsqueda de prácticas desleales de manipulación y desalineamiento de los tipos de cambio; a las cláusulas *de minimis*, que podrían permitir el contrabando y el acceso ilegal de fentanilo, y a las relaciones con China —a la que se aplicó un nuevo arancel del 10 %, que se sumaban a las ya adoptadas en el primer mandato de Trump, que en muchos casos se mantuvieron con Biden— y a otros socios comerciales, incluyendo sus normas de protección de la propiedad intelectual y las patentes. También reclama revisar los controles a la exportación de tecnologías sensibles y una evaluación general de la seguridad económica de Estados Unidos y de su base industrial

y manufacturera, con mención especial al acero y al aluminio, para lo que pocos días después se instauró un arancel general del 25 % a aplicar desde marzo de 2025. Las amenazas de aranceles también se extienden a los países del grupo BRICS en caso de que busquen alternativas frente a la supremacía del dólar como moneda de reserva internacional (Williams, 2024).

Muchas de estas medidas, como las adoptadas en el primer mandato de Trump, se acogen a las salvaguardas de seguridad nacional de la OMC o del T-Mec. En otros casos, como la amenaza de aranceles a México y Canadá, ha recurrido a la Ley de Poderes de Emergencia Económica Internacional. Esta presume la existencia de una amenaza extraordinaria que, en este caso, es más un recurso discursivo de Trump que una realidad tangible. Suponen un uso abusivo de esas normas, que es difícil que sea impugnado ante la OMC, cuyo órgano de resolución de diferencias quedó bloqueado por la primera administración Trump desde 2019. Sin embargo, la propuesta de adoptar aranceles recíprocos a todos los países, lanzada a mediados de febrero de 2025 al amparo de la política comercial *America First*, puede hacer saltar por los aires la arquitectura del sistema multilateral de comercio, forjada durante décadas (Beattie, 2025b). Partiendo, de nuevo, de un discurso victimista y argumentos de seguridad nacional, Estados Unidos pretende aplicar a partir de abril de 2025, país por país, un arancel cuya cuantía se establecería a partir de unos peculiares cálculos que incluyen, junto con los aranceles, barreras no arancelarias, la política cambiaria, diferenciales salariales, o impuestos «injustos, arbitrarios o excesivos». Trump ha señalado, por ejemplo, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) europeo, que no tiene equivalente en Estados Unidos, calificándolo de «estafa» (Jiménez, 2025c). Brasil, India, Japón, Canadá, Sudáfrica, de nuevo México o Canadá, y la UE podrían ser los más afectados (Williams *et al.*, 2025b). Está por ver hasta qué punto este plan es aplicable y si se trata más bien de una herramienta de presión y negociación. Pero su posible aplicación supondría acabar con la cláusula de nación más favorecida (NMF) y el principio de no discriminación, que es la piedra angular de la OMC, del sistema multilateral de comercio y, de manera más amplia, de un orden internacional basado en reglas.

Todo parece ser válido también para la defensa de determinados intereses empresariales estadounidenses. A través de una orden ejecutiva que, de nuevo, apela a la seguridad nacional como argumento último, Trump ordenó al Departamento de Justicia

que se abstuviera de aplicar la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de 1977. Ello permite que las empresas de Estados Unidos vuelvan a recurrir al soborno de funcionarios de otros Gobiernos para obtener contratos y concesiones, haciéndolas más competitivas frente a las de otros países a la hora de acceder a materias primas críticas o infraestructuras de importancia estratégica. Pero ello puede alentar un «carrera hacia abajo» por parte de empresas de otros países, erosionando estándares globales en este ámbito (Beattie, 2025a). La decisión significa también incumplir la «convención contra el soborno» (*anti-bribery convention*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Adoptada en 1997, cuenta con 46 Estados parte, incluyendo Estados Unidos, entre ellos todos los demás miembros de esa organización internacional (Chávez y Palma, 2025).

4 Trump 2.0 y América Latina: el retorno de la retórica imperial y la coerción a las relaciones hemisféricas

En su discurso inaugural y en la rueda de prensa previa en Mar-a-Lago en enero de 2025, Trump revivió de manera expresa la doctrina del destino manifiesto para fundamentar el nuevo papel que Estados Unidos espera jugar en el mundo. Esa doctrina está basada en el excepcionalismo y el providencialismo, a los que también aludió, que están enraizados en la identidad y la cultura política estadounidense y son parte de su relato fundacional (Palomares y García, 2019: 22). Por ese motivo, han fundamentado tanto el expansionismo y el imperialismo estadounidenses del siglo XIX y las primeras décadas del XX como el idealismo wilsoniano o el internacionalismo liberal presente en la política exterior y la hegemonía estadounidense. Esas ideas, además, son especialmente importantes para entender su relación hegemónica con América Latina y, en un sentido más amplio, lo que Estados Unidos denomina «el hemisferio occidental», un concepto que se relaciona con esas doctrinas. Ese concepto geopolítico parte de la idea de que sus procesos de independencia respecto al viejo mundo situaron a las nuevas repúblicas americanas en «otro» hemisferio desde el punto de vista político, y no solo geográfico, en el que Estados Unidos se atribuye una posición predominante.

Sin rubor, en el discurso inaugural Trump definió a Estados Unidos como «la mayor civilización de la historia», y afirmó expresamente que: «Estados Unidos pronto será más grande, más fuerte

y mucho más excepcional que nunca [...] Estados Unidos reclamará su lugar legítimo como la nación más grande, más poderosa y respetada de la Tierra inspirando el asombro y la admiración del mundo entero». Su destino manifiesto vuelve a ser, según Trump, la supremacía mundial y la expansión territorial: «Estados Unidos volverá a considerarse una nación en crecimiento, que aumenta su riqueza y expande su territorio [...] y perseguiremos nuestro destino manifiesto hacia las estrellas [...] el espíritu de frontera está en nuestros corazones». Quizá es una figura retórica, pero a tenor de amenazas posteriores, esa voluntad expansionista no debe tomarse a la ligera. Además del espacio exterior, Trump también ha aludido a Canadá, Groenlandia y Panamá, en estos dos últimos casos sin descartar el uso de la fuerza. Con Canadá, que denominó «el estado número 51 de la Unión», «[...] no vamos a utilizar la fuerza militar, pero sí la fuerza económica» (*El Grand Continent*, 2025a: 2).

Según Stewart Patrick (2025), todo ello muestra que Trump tiene una visión distorsionada de la soberanía y el excepcionalismo de Estados Unidos, que, además, revela una concepción palin-genésica, habitual en la ultraderecha (Griffin, 2007), que vincula la presidencia de Trump con un pasado idealizado —*Make America Great Again* o MAGA— al afirmar que «la edad de oro de Estados Unidos comienza ahora mismo». Se trata también de una reafirmación del providencialismo estadounidense: «Somos un pueblo, una familia y una gloriosa nación bajo Dios». La providencia divina ahora se extendería también a la propia elección de Trump: refiriéndose al atentado en Pensilvania, afirmó que «Dios me salvó para hacer a Estados Unidos grande de nuevo».

Ahora Trump recupera esas doctrinas en una particular declinación neoimperial. Sobre Groenlandia, en Mar-a-Lago declaró: «Necesitamos Groenlandia por razones de seguridad nacional», al tiempo que puso en duda el derecho de Dinamarca sobre ese territorio, la amenazó con aranceles (*El Grand Continent*, 2025a: 3). Posteriormente ha presionado de forma directa a su Gobierno (Milne, Rachman y Politi, 2025) a favor de un referéndum de autodeterminación —al que da derecho el actual estatuto de autonomía de Groenlandia— que, en caso de obtener la independencia, podría situar a Groenlandia en la órbita de Estados Unidos. Sobre el canal de Panamá, con un discurso revisionista, Trump reivindicó el papel de Estados Unidos en su construcción y lamentó los Tratados Torrijos-Carter de 1973, por los que Panamá obtuvo, con condiciones, el control y la soberanía de esa vía de

agua, alegando que se habrían violado con la supuesta entrega del canal a China. «El Canal de Panamá es vital para nuestro país», dijo en Mar-a-Lago. En su discurso añadió «Se nos ha tratado muy mal con ese tonto regalo que nunca debió hacerse, y se ha roto la promesa que Panamá nos hizo [...]. Y, sobre todo, China está operando el canal de Panamá. Y nosotros no se lo dimos a China. Se lo dimos a Panamá y vamos a recuperarlo».

Como única mención a sus antecesores en el cargo, en su discurso aparecen William McKinley y Theodore Roosevelt. Ambas fueron figuras clave del imperialismo estadounidense de finales del siglo XIX e inicios del XX, que incluye episodios como las leyes arancelarias y la anexión de Puerto Rico, Guam, las Filipinas o Hawái, la secesión de Panamá y el inicio de la construcción del canal, o la guerra de Cuba. En esa línea, Trump decretó el cambio de nombre del golfo de México por «*Gulf of America*», cambio que un solícito Google Maps se apresuró a aplicar para las conexiones realizadas desde Estados Unidos. Todos estos elementos llevan a Zaki Laïdi (2025) a afirmar que Trump es un nacionalista imperial, como otros líderes estadounidenses del siglo XIX. Gideon Rachman (2025a), por su parte, afirma que la voluntad expansionista de Trump converge con un patrón de reclamos de territorio y de culto al «hombre fuerte» en la política mundial que también se observa en la Rusia de Putin y la China de Xi Jinping, en este caso centrada en Taiwán.

La importancia de América Latina en la política exterior *America First* fue destacada por el secretario de Estado, Marco Rubio, para el que esa política «significa poner atención especial a nuestra propia vecindad, el hemisferio occidental» (Rubio, 2025). Para ello, Rubio define cuatro prioridades: en primer lugar, detener la inmigración mediante la externalización del control migratorio y lograr la aceptación del retorno forzado de aquellos que sean deportados desde Estados Unidos. «Los países que colaboren con esa política con entusiasmo serán recompensados. Aquellos que no, Estados Unidos ya ha mostrado la voluntad de utilizar su poder», señaló Rubio en referencia a las amenazas con las que se doblegó la resistencia de Colombia en días previos. La segunda es contener a China. Según Rubio, el covid expuso la fragilidad de las dependencias de Estados Unidos a cadenas de suministros alejadas. «Reubicar nuestras cadenas de suministro críticas en el hemisferio occidental abriría un camino para el crecimiento económico de nuestros vecinos y salvaguardaría la propia seguridad económica de los estadounidenses». El Proyecto 2025 tam-

bién ha apostado por la relocalización productiva en la vecindad latinoamericana (*re-shoring* o *re-hemisphering*) funcional al desacoplamiento con China. Ello, además, reduciría la presión migratoria y aumentaría los ingresos fiscales para combatir la inseguridad en cada país. La tercera es combatir a los cárteles de las drogas, ya categorizados como organizaciones terroristas. Para América Latina, el Proyecto 2025 también reclama un enfoque de «seguridad local», lo que podría interpretarse como respaldo a la «bukelización» de las políticas de seguridad en cada país. Ese reclamo de políticas de seguridad es de especial relevancia para México, considerado «un desastre de seguridad nacional» que «ha perdido su soberanía funcional ante los cárteles de la droga». Propone un «México soberano» y una frontera «libre de fentanilo», asunto en el que, de nuevo, se apunta a la amenaza china. La cuarta prioridad, finalmente, es hacer frente a los regímenes ilegítimos de Cuba, Nicaragua y Venezuela y sus estrategias «para amplificar el caos» en la región.

La desaparición de USAID, organismo dependiente de la Secretaría de Estado, deja sin embargo a Estados Unidos sin una importante herramienta de política exterior para la región y la priva de una fuente de financiación para el desarrollo, en particular para los países más pobres y para un gran número de organizaciones de la sociedad civil, de apoyo a las mujeres y la igualdad de género, de defensa de los derechos humanos o el medio ambiente, y de apoyo al éxodo venezolano o a los refugiados nicaragüenses. El Proyecto 2025 había planteado una amplia reforma de USAID y la ayuda exterior de Estados Unidos, privatizando parte de sus actividades, con una especial referencia a las organizaciones confesionales. Sobre todo, proponía eliminar las políticas «globalistas» y *woke* (igualdad de género, clima, programas DEI, salud sexual y reproductiva, derecho al aborto...). Sin embargo, en modo alguno había propuesto su desaparición. Aunque América Latina y el Caribe solo recibían el 5 % de la ayuda estadounidense, este país es el principal donante individual a la región. La congelación o cese de esas transferencias golpea más, en términos absolutos, a El Salvador, Honduras y Haití, y, como proporción de la ayuda total recibida, a Venezuela, Colombia, Guatemala y Jamaica (Mitchell y Hughes, 2025).

El endurecimiento de la política migratoria se traduce, en primer lugar, en la amenaza de detenciones y deportaciones masivas, que ya se ha iniciado a través de redadas intimidatorias y detenciones arbitrarias del servicio de inmigración y control de adua-

nas (ICE) y otros organismos de seguridad en distintos niveles de gobierno. Dependiendo del alcance de estas medidas, pueden llegar a afectar a catorce millones de personas, el 4,2 % de la población total estimada de Estados Unidos. Es difícil que ello se materialice, dado el fuerte peso de esa población en su fuerza laboral, pero incluso aunque afecte solo a una parte, va a generar un clima de miedo e inseguridad, favorecer la explotación laboral, y cerrar las vías para su regularización. Además, dañaría seriamente las economías de los países latinoamericanos y de las familias que dependen de las remesas de esos trabajadores. La administración Trump ya ha presionado a varios países —incluyendo regímenes como el de Venezuela— para que acepten a los deportados.

Las medidas de control fronterizo han significado la suspensión *de facto* del derecho de asilo, al impedirse la entrada en Estados Unidos «bajo ninguna circunstancia». El reinicio del programa *Remain in Mexico* y la suspensión de la *Humanitarian parole* o estatuto de protección temporal dejan en situación vulnerable a deportaciones a medio millón de personas procedentes de Cuba, Haití, Nicaragua y, sobre todo, venezolanos que, en una alta proporción, habían apoyado a Trump. La suspensión de la 14.^a enmienda puede dar lugar a un gran número de niñas y niños apátridas y sin derechos, en su mayoría de origen latino (Washington Office on Latin America, 2025).

Esta cuestión provocó el primer choque entre la administración Trump y un Gobierno latinoamericano, el colombiano. Aunque Colombia ya recibía vuelos con deportados de Estados Unidos, el presidente de Colombia, Gustavo Petro, se negó a admitir nuevas llegadas en aviones militares de Estados Unidos en condiciones consideradas indignas. Un día antes, Brasil había emitido una nota de protestas por esa misma cuestión. La respuesta de Trump fue tajante. Anunció aranceles inmediatos del 25 % a todas las exportaciones colombianas, y de 50 % una semana después, además de restricciones de viaje y revocación de visados a funcionarios del Gobierno colombiano e inspecciones reforzadas de aduana a los ciudadanos de ese país. Fue el primer anuncio de la *weaponization* de los aranceles en América Latina tras iniciarse el segundo mandato de Trump. Aunque Petro anunció aranceles recíprocos, Colombia reuló en cuestión de horas, al tener presente que Estados Unidos es el principal destino de sus exportaciones, con un 26 % del total en 2023 (Daniels et al., 2025). Colombia, además, no tuvo respaldo de la región. La

convocatoria urgente de una reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) por parte de la presidenta Xiomara Castro, de Honduras, que ejerce la presidencia *pro tempore* de ese organismo, no logró el mínimo consenso para que pudiera celebrarse, y aún menos para respaldar a Colombia. Ello mostró de nuevo que la fragmentación ideológica de la región, agravada tras las elecciones fraudulentas en Venezuela, sigue gravitando sobre los organismos de cooperación e integración regional y debilita su agencia.

El segundo escenario de tensión, claramente anunciado por Trump, fue Panamá. La importancia del canal es conocida. Cada año, lo atraviesan unos treinta mil barcos, que representan en torno al 3 % del comercio marítimo mundial, el 40 % del tráfico de contenedores con origen o destino en Estados Unidos, y sigue siendo un paso clave para la marina de guerra de ese país y su proyección global. En realidad, las afirmaciones de Trump sobre el «control chino» del canal —alegando, incluso, la presencia de militares de ese país— no tenían fundamento: bajo soberanía panameña, con un estatuto de neutralidad acordado en los Tratados Torrijos-Carter, su administración depende de la Autoridad del Canal de Panamá, un organismo independiente. Esas acusaciones, en todo caso, remiten a las concesiones para operar los puertos de Balboa, en la costa del Pacífico, y de San Cristóbal, en la costa atlántica, a la Compañía de Puertos de Panamá, filial de CK Hutchinson Holdings, grupo privado con sede en Hong Kong, que gestiona 53 puertos en 24 países, incluyendo el Reino Unido y Alemania. Otorgadas en 1997, en 2021 fueron renovadas sin licitación por otros 21 años y, en 1999, el Departamento de Estado no encontró evidencias de que a través de esas concesiones China pudiera estar en posición de controlar las operaciones del canal (Roy, 2025; Davidson, 2025). Por otro lado, en 2017, durante el primer mandato de Trump y sin protestas por su parte, Panamá entabló relaciones diplomáticas con la República Popular China, se asoció a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) y, de acuerdo con la política «una sola China» de ese país, dio fin a sus relaciones con Taiwán. Respecto al aumento de tarifas de paso —otra reclamación estadounidense—, se relacionaban en realidad con una fuerte sequía que impidió mantener la frecuencia habitual de paso en esa vía de agua.

Por otro lado, Estados Unidos mantiene un contencioso abierto con Panamá sobre migración. El «tapón del Darién», en la frontera con Colombia, se ha convertido en una importante vía de

paso de migrantes con destino a Estados Unidos, que hacen esa ruta a pie, atravesando un territorio selvático y hostil, y a merced de grupos ilegales. En 2023, año récord, fueron unos 523 000 y en 2024 descendió a unos 302 000, como resultado de las medidas de control acordadas con la administración Biden.

A principios de febrero de 2025 Panamá fue precisamente el destino de la primera visita al exterior de Marco Rubio como secretario de Estado, que planteó al Gobierno de José Raúl Mulino la exigencia de «reducir la presencia china o enfrentar acciones» por parte de Estados Unidos. Frente a las protestas internas, Mulino desplegó una fuerte retórica nacionalista reivindicando la soberanía panameña sobre el canal y cuestionó esas acusaciones, pero cedió rápidamente a lo requerido por Rubio. Anticipándose a la visita, Mulino ordenó una auditoría sobre Puertos de Panamá, con el previsible propósito de rescindir las concesiones (Murray y Ho-him, 2025), pero al final fue innecesaria. Ante esas presiones, CK Hutchinson se apresuró a vender el 90 % de Puertos de Panamá al fondo de inversión estadounidense Blackrock (Platt *et al.*, 2025). Mulino también anunció que Panamá no renovaría su participación en la iniciativa BRI, prevista para 2026, y congeló las conversaciones sobre libre comercio con China (*The Economist*, 2025c). Se comprometió a su vez a endurecer el control migratorio, a aceptar migrantes deportados —tanto panameños como de otras nacionalidades—, a facilitar el acceso a información sobre lavado de dinero y a otorgar libre paso a los buques de guerra estadounidenses, aunque Mulino ha negado esto último en público (Stott y Rogers, 2025; Lauria, 2025).

Ese enfoque securitario respecto de la migración también dominó la visita de Marco Rubio a El Salvador, un país en rápido proceso de autocratización legitimado por sus políticas punitivistas y de mano dura contra la delincuencia. En esa visita, su presidente, Nayib Bukele, además de celebrar el cierre de USAID, aceptó envíos de salvadoreños deportados y ofreció a Estados Unidos externalizar parte de su sistema carcelario, internando en las prisiones de alta seguridad salvadoreñas «inmigrantes ilegales violentos de cualquier país» y ciudadanos estadounidenses o residentes legales a cambio de un «modesto pago» por esos servicios carcelarios a fin de «hacerlo sostenible». Rubio declaró que se trataba de «un gesto extraordinario nunca antes ofrecido por ningún país» (Murray, 2025). Ese acuerdo se materializó en marzo de 2025, lo que provocó una seria crisis interna en Estados Unidos. Pese a la prohibición expresa de un juez federal, cuya

orden ridiculizó en las redes sociales el propio Bukele, la administración Trump envió a El Salvador y a Honduras varios cientos de deportados. De nuevo, se apeló de manera forzada a una ley de excepción de 1789 sobre expulsión de enemigos de Estados Unidos, alegando que eran parte de la Mara Salvatrucha (MS-13) de El Salvador y de la organización criminal venezolana El Tren de Aragua (Seisdedos, 2025).

La amenaza de aranceles de un 25 % a México y Canadá —10 % para los productos energéticos de este último— también se basó en los poderes presidenciales de la legislación sobre emergencias y el argumento securitario de la «invasión» de migrantes y fentanilo. Anunciados al mismo tiempo que el arancel adicional de 10 % a China, podrían afectar a cerca de un billón de dólares en importaciones, sobre todo originarias de México, que en 2021 ya había superado a China como principal proveedor externo de Estados Unidos. Con un alcance mucho mayor que cualquier otra medida adoptada por Trump en su primer mandato, podrían inducir fuertes tensiones inflacionarias y una recesión global que algunas caídas en bolsa, ya en marzo de 2025, podrían estar anticipando. Sectores altamente integrados en el mercado regional norteamericano, como el del automóvil, se tornarían inviables en ese escenario. Como referencia, alrededor del 50 % de los componentes utilizados en Estados Unidos en ese sector vienen de México y Canadá, y las tres compañías más afectadas —Ford, General Motors y Stellantis, que integra la antigua Chrysler— tienen capital estadounidense. Ese riesgo de recesión económica gravitaría, en particular, sobre una América Latina que en el decenio anterior ha vivido una segunda «década perdida», con tasas de crecimiento más bajas que las registradas en la década de los ochenta tras la crisis de la deuda, y las más bajas desde la segunda guerra mundial (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024). Ello pondría en cuestión los objetivos de *nearshoring* y de reducción de la presión migratoria que la propia administración Trump dice promover. La amenaza de una guerra comercial contra México y Canadá no tenía tampoco en cuenta que, con respecto a 2023, en la etapa Biden, los flujos migratorios desde México habían disminuido de manera notable y la interdicción de fentanilo por parte de ambos países había aumentado (*The Economist*, 2025a; *Financial Times*, 2025b).

Canadá respondió a esas amenazas anunciando un arancel de 25 % a una lista de productos estadounidenses por valor de treinta mil millones de dólares, ampliable a 125 000 millones en

tres semanas. México, por su parte, anunció medidas arancelarias y no arancelarias sin detallar, al tiempo que la presidenta Claudia Sheinbaum rechazaba las afirmaciones de Trump sobre la «alianza intolerable» de los cárteles y las autoridades mexicanas, cuestionaba la tolerancia estadounidense con el tráfico de armas y el consumo de fentanilo y reclamaba diálogo, en vez de medidas coercitivas. Las conversaciones bilaterales entre Trump y Sheinbaum, por un lado, y Trudeau, por otro, condujeron a un acuerdo de última hora con concesiones por parte de ambos países en materia de control fronterizo, como el despliegue en la frontera norte de México de diez mil agentes adicionales de la Guardia Nacional de ese país o el nombramiento por parte del Gobierno de Canadá de un «zar» antifentanilo para coordinar las acciones contra el tráfico de esa sustancia. A cambio, Trump suspendía por un mes la aplicación de los aranceles (Jiménez y Camhaji, 2025). México hizo otras concesiones posteriores importantes, como la extradición de 29 narcotraficantes reclamados por Estados Unidos, algunos de ellos desde hacía décadas (Raziel y Ferri, 2025). Ello no impidió que Trump anunciara la imposición de aranceles transcurrido ese plazo, pero poco después anunció una excepción para el sector automotor y, al final, los dejó en suspenso. Ese proceso, en apenas mes y medio, contrasta con lo ocurrido con Panamá o Colombia y muestra que, ante las presiones de Trump, es inevitable hacer concesiones, pero que, donde hay fuertes interdependencias de coste recíproco y las asimetrías no son tan marcadas, hay margen de respuesta frente a las políticas de Trump (*The Economist*, 2025b). También revelaría la efectividad decreciente del uso unilateral, transaccional y errático de instrumentos coercitivos y la *weaponization* de las interdependencias frente a soluciones de largo plazo alcanzadas a través de la negociación y el acuerdo.

El caso de Venezuela puede ser un ejemplo de esa estrategia transaccional y, como en otros momentos, su importancia como exportador de petróleo y gas parece atemperar el celo ideológico con el que se abordan las relaciones con ese país. Como ya hiciera la administración Biden, Trump no ha reconocido el Gobierno de Nicolás Maduro y sigue calificando las elecciones como ilegítimas. Ello no impidió la visita del enviado especial Richard Grenell el 31 de enero de 2025 para reunirse con Maduro. Este accedió a liberar seis estadounidenses detenidos bajo acusaciones de conspiración contra el régimen y aceptó recibir a venezolanos deportados por las autoridades venezolanas sin que, aparentemente, Estados Unidos accediera a levantar ninguna de las sanciones.

Por otro lado, no hubo reuniones entre Grenell y la oposición, que fue tratada con desdén (Carquez y Reyes, 2025). Como ya se ha indicado, Estados Unidos considera ahora a Venezuela «país seguro» y Trump ha revocado el estatuto de protección temporal de la numerosa población venezolana que había sido acogida en Estados Unidos. Esa decisión ha provocado sorpresa y frustración en esa comunidad, habida cuenta del masivo apoyo político que había brindado al trumpismo. Sin embargo, ese entendimiento no impidió que, semanas más tarde, Trump revocara las exenciones de la empresa Chevron al régimen de sanciones aplicado a Venezuela, lo que supone un severo golpe a las exportaciones de crudo de ese país. Ello podría indicar que en el seno de la administración Trump existen distintas visiones respecto a la política por adoptar hacia ese país.

Conclusiones

La rapidez e intensidad del cambio que trae consigo el segundo mandato de Trump, y su carácter a menudo contradictorio y errático, no debe llevar a la conclusión equívoca de que no existe estrategia y proyecto. Este trabajo ha mostrado un trumpismo más organizado, reflexivo y estratégico que el aparecido con el primer mandato. También se apoya, en el plano interno, en una «coalición MAGA» de fuerzas más amplia y con mayor presencia de los intereses empresariales de las grandes compañías tecnológicas. Y, en el plano externo, está más articulado con una internacional reaccionaria de fuerzas de ultraderecha de alcance global, lo que explica la primacía de los vectores ideológicos respecto a los intereses de política exterior tradicionales. Sin embargo, también son muchos los interrogantes respecto al alcance y consecuencias de esos cambios, y en la política exterior y la política comercial del *America First* se observan importantes inconsistencias y contradicciones. Un ejemplo evidente es el de las medidas arancelarias anunciadas y el escenario de incertidumbre generalizada y riesgo de recesión económica global creada por la *Trumponomics* frente a sus objetivos declarados de estabilidad y crecimiento económico y de relocalización manufacturera (*re-shoring* o *near-shoring*).

A principios del s. xx, coincidiendo con la formulación del corolario de Roosevelt a la doctrina Monroe y con una etapa de abierto imperialismo estadounidense en la cuenca del Caribe, ese presidente describía su política exterior con la frase «habla suavemente, y lleva un gran garrote; llegarás lejos». Trump

prefiere vociferar, y desde luego empuña un garrote, aunque su fuerza y tamaño, y la contundencia real de sus golpes aún no se perciben con claridad. En Panamá ha habido más voz que garrote, con un discurso que apelaba incluso al uso de la fuerza, más que la amenaza de aranceles que, por otro lado, hubieran sido poco relevantes en un país con una economía de servicios. El uso como garrote de los aranceles y de otros instrumentos coercitivos, políticos y económicos, como muestran los casos de Colombia o México, y la desaparición de las zanahorias, como ilustra el cierre de USAID, muestra a un Estados Unidos más hosco, pero también más transaccional y centrado en ganancias inmediatas, más que en una lógica cooperativa de largo plazo. El caso de la relación con Venezuela es, sin embargo, contradictorio y revela la contraposición de visiones ideologizadas frente a otras más transaccionales, centradas en los objetivos migratorios.

Pese a esos interrogantes y dilemas, este trabajo puede ofrecer una conclusión clara: el segundo mandato presidencial de Donald Trump, más radical, agresivo e ideologizado que el anterior, supone un punto de inflexión en la etapa de interregno que vive el sistema internacional, caracterizada por la crisis de la globalización y la creciente rivalidad geopolítica. El trumpismo actual supone un nuevo y más intenso cuestionamiento de la democracia liberal y el liberalismo económico en Estados Unidos y, en su vertiente externa, agrava la crisis de la globalización con una oleada de nacionalismo económico y de uso coercitivo o *weaponization* de las interdependencias. Amplifica el proceso de contestación del orden liberal internacional que protagonizan una amplia constelación de fuerzas de extrema derecha neopatriota en ascenso a escala global, con un ataque directo al multilateralismo y sus normas e instituciones. Somete también a una fuerte tensión los vínculos económicos, políticos y de seguridad con sus principales socios en Europa y en las Américas, en particular México y Canadá, con los que, además de fuertes lazos comerciales, ha de gestionar interdependencias migratorias y de seguridad relacionadas con actividades ilícitas. Esa política, agresiva y muy ideologizada, hace de Estados Unidos un socio errático e impredecible y un actor difícil de tratar para hacer frente a las necesidades de estabilidad, previsibilidad, confianza y cooperación que requiere en un sistema internacional altamente interconectado que enfrenta riesgos globales, con una gobernanza en crisis, y muy necesitado de reglas y certidumbre.

Esas políticas pueden también ser contraproducentes si de lo que se trata es de contener a China o los BRICS. Más allá de México, Centroamérica o los países de la cuenca del Caribe, donde históricamente Estados Unidos ha ejercido mayor presión, es difícil que Estados Unidos pueda imponerse; en Sudamérica, su capacidad coercitiva se debilita. La estructura exportadora de esa subregión, más ligada a China, reduce el margen de maniobra de la coerción económica estadounidense. Lo que hoy ofrece Trump es intimidación más que cooperación; palo, más que zanahorias; exigencias, más que apoyo. Estados Unidos no ofrece un horizonte esperanzador para la región, centrado en el desarrollo o la democracia, sino una relación de subordinación, riesgos e incertidumbre sin los medios necesarios para garantizarla. En ese contexto, China o la UE, si saben aprovechar esa ventana de oportunidad, pueden tener más espacio y ascendiente. Frente a la agresividad y unilateralidad de Estados Unidos, pueden presentarse como abogados de un orden multilateral más inclusivo y basado en reglas y ser socios más fiables en las esferas política y económica, y en la gobernanza global.

Bibliografía

- Applebaum, A. (2025). Europe's Elon Musk Problem. *The Atlantic*.
- Beattie, A. (2025a). Trump is giving a green light to corporate corruption abroad. *Financial Times*.
- . (2025b). Trump fought the trade law, and Trump won. *Financial Times*.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect. How Europe rules the world*. Oxford, Oxford University Press.
- Camargo, L. (2024). *Trumpismo discursivo. Origen y expansión del discurso de la ola reaccionaria global*. Arganda del Rey, Verbum.
- Carquez, C. y Reyes, L. M. (2025). Paso a paso: ¿cómo fue la negociación entre Grenell y Maduro?. *Efecto Cocuyo*, 6 de febrero
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe 2024*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chávez, S. y Palma, S. (2025). Donald Trump to halt enforcement of law banning bribery of foreign officials. *Financial Times*.

- Chávez, S. *et al.* (2025). Trump says US and Russia to start talks on Ukraine war 'inmediately'. *Financial Times*.
- Cooley, A. y Nexon, D. (2025). Trump's antiliberal order. *Foreign Affairs*, pp. 16-24.
- Daniels, J. *et al.* (2025). US pauses tariffs on Colombia after deal on deportations. *Financial Times*.
- Dans, P. y Groves, S. (2023). *Mandate for Leadership. The Conservative Promise*. Washington, The Heritage Foundation.
- Davidson, H. (2025). «Trump says China is 'operating' the Canal - Here are the facts. *The Guardian*.
- Ekman, A. y Everts, S. (2024). *Contestation. The New dynamic driving global politics*. París, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Papers.
- El Grand Continent*. (2025a). Trump y la doctrina Mar-a-Lago: coordenadas de una presidencia imperial. *El Grand Continent*.
- . (2025b). Trump pone en marcha el Proyecto 2025: los 26 primeros decretos del presidente de Estados Unidos. *El Grand Continent*.
- . (2025c). Cambio de régimen: el discurso completo de J.D. Vance en Múnich. *El Grand Continent*.
- Financial Times*. (2025a). Is corporate America going Maga?. *Financial Times*.
- . (2025b). What will be the impact of a North American trade war?. *Financial Times*.
- Forti, S. (2024). *Democracias en extinción. El espectro de las autocracias electorales*. Madrid, Akal.
- Foy, H., Miller, C. y Schwartz, F. (2025). Europe left reeling by over Ukraine peace talks with Russia. *Financial Times*.
- Griffin, R. (2007). *Modernism and Fascism*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Jiménez, M. (2025a). Trump barre la era Biden con una avalancha de decretos contra la inmigración, la agenda verde y la diversidad. *El País*.
- . (2025b). Donald Trump y los cachorros de Elon Musk dinamitan el sistema desde dentro. *El País*.
- . (2025c). Trump ordena poner en marcha aranceles a la Unión Europea como represalia por el IVA. *El País*.
- Jiménez, M. y Camhagi, E. (2025). Trump suspende un mes los aranceles a México tras hablar con su presidenta, Claudia Sheinbaum. *El País*.

- Klein, E. (2025). No le creas. *New York Times*.
- Laïdi, Z. (2025). Europa can and must resist Trump. *Project Syndicate*.
- Lakoff, G. (2004). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid, Editorial Complutense.
- Lauria, S. (2025). Panamá no renovará el acuerdo de entendimiento con China tras reunirse con Marco Rubio. *El País*.
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2025). The Path to American Authoritarianism. What Comes After Democratic Breakdown. *Foreign Affairs*.
- Liptak, D. (2025). Trump's Actions Have Created a Constitutional Crisis, Scholar Says. *The New York Times*.
- Macron, E. (2024). Construir el nuevo paradigma europeo (discurso completo de E. Macron en La Sorbona. *El Grand Continent*.
- Miller, J., Rogers, A. y Murphy, H. (2025). Can anyone stop Elon Musk's hostile takeover of the US government?. *Financial Times*.
- Milne, R., Rachman, G. y Politi, J. (2025). Donald Trump in fiery call with Denmark's prime minister over Greenland. *Financial Times*.
- Mitchell, I. y Hughes, S. (2025). *Which Countries are Most Exposed to US Aid Cuts; And What Other Providers Can Do*. Washington, Center for Global Development.
- Murray, C. (2025). El Salvador offer to house US prisoners in its jails. *Financial Times*.
- Murray, C. y Ho-him, C. (2025). Panama begin audit of H.K. company in nod to Trump. *Financial Times*.
- Orchard, P. y Wiener, A (2023). Norms and Norm Contestation. En: Mello, P. y Ostermann, F. (eds.). *Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods*. Londres, Routledge, pp. 51-66.
- Orellana, P. y Michelsen, N. (2019). Reactionary Internationalism: the philosophy of the New Right. *Review of International Studies*. 45(5), pp. 748-767.
- Palomares, G. y García, D. (2019). *Imperium. La Política Exterior de los Estados Unidos del Siglo XX al XXI*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Patrick, S. (2025). *Trump's distorted view of sovereignty and American Exceptionalism*. Carnegie Endowment.

- Pistor, K. (2025). The New Washington Consensus. *Project Syndicate*.
- Platt, E. et al. (2025). BlackRock to buy Panama Canal ports after pressure from Donald Trump. *Financial Times*.
- Politi, J. et al. (2025). US suspends military aid to Ukraine. *Financial Times*.
- Puglierin, J. y Shapiro, J. (2023). *The art of vassalisation: How Russia's war on Ukraine has transformed transatlantic relations*. European Council on Foreign Relations. Policy Briefs.
- Rachman, G. (2025a). Trump, Putin, Xi and the new age of Empire. *Financial Times*.
- Rachman, G. (2025b). Vance's real threat to Europe. *Financial Times*.
- Raziel, Z. y Ferri, P. (2025). México extradita a 29 narcotraficantes a Estados Unidos, entre ellos Caro Quintero y los líderes de Los Zetas. *El País*.
- Roth, K. (2025). Trump's sanctions against the ICC are disgraceful. *The Guardian*.
- Rizzi, A. (2025). Vance lanza un ataque ideológico contra Europa y desata la indignación en Múnich. *El País*.
- Roy, D. (2025). Who controls the Panama Canal?. Washington, Council on Foreign Relations.
- Rubio, M. (2025). An America First Foreign Policy. *Wall Street Journal*.
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En: Mesa, M. (coord.). *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.
- . (2024). Entre la policrisis y el interregno: conceptos para un orden internacional en transición. En: Marrero, I. (dir.). *El sistema internacional y el viejo nuevo mundo*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 255-296.
- Sanahuja, J. A. y López Burian, C. (2020). La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional. *Conjuntura Austral*. 11(55), pp. 22-34.
- . (2023) Las «nuevas derechas» y la ultraderecha neopatriota: conceptos, teoría y debates en el cruce entre ideología y globalización. En: Sanahuja, J. A. y Stefanoni, P. (eds.).

- Extremas derechas y democracia. Perspectivas iberoamericanas.* Madrid, Fundación Carolina, pp. 13-35.
- . (2024). Las variaciones en la geopolítica de la ultraderecha neopatriota y la contestación al orden internacional. *CEBRI-Revista*. 11, pp. 17-36.
- Seisdedos, I. (2025). La administración de Trump deporta a cientos de migrantes a El Salvador, pese a que un juez ordenó para la expulsión. *El País*.
- Stott, M. y Rogers, A. (2025). US demands Panama reduce China influence over canal or face action. *Financial Times*.
- Sun, L., Keating, D. y Nirappil, F. (2025). CDC removes gender, equity references in public health material. *The Washington Post*.
- The Economist*. (2025a). Trump's brutal tariffs far outstrip any he has imposed before. *The Economist*.
- . (2025b). How Mexico and Canada handled Trump's tariff threat. *The Economist*.
- . (2025c). Panama symbolizes the Sino-American struggle for influence. *The Economist*.
- . (2025d). Donald Trump's assault on Europe. *The Economist*.
- The Economist Intelligence Unit. (2024). *Democracy Index 2023. Age of Conflict*. Londres, *The Economist*.
- The White House. (2025). *America First Trade Policy*. Washington.
- Vidal, M. (2025). Trump humilla a Zelensky en una tensa reunión en la Casa Blanca. *El País*.
- Vidal, M. y Ferrer, I. (2025). Trump sancionará al personal del Tribunal Penal Internacional que investigue a ciudadanos de EEUU o sus aliados, incluido Israel. *El País*.
- Walt, S. (2024). The Trump-Vance Unilateralist Delusion. *Foreign Policy*.
- Wiener, A. (2014). *A Theory of Contestation*. Berlin, Springer.
- Williams, A. (2024). Trump threatens BRICS nations with 100% tariffs if they undermine dollar. *Financial Times*.
- Williams, A. et al. (2025). What is Donald Trump's 'Reciprocal' tariff plan?. *Financial Times*.
- Washington Office on Latin America. (2025). Trump's Executive Orders and Latin America: Key Things to Know. Washington Office on Latin America (WOLA). *Features*.

Zürn, M. (2014). The politization of world politics and its effects: Eight propositions. *European Political Science Review*. 6(1), pp. 47-71.

Capítulo segundo

El orden global en transición... ¿Hacia dónde? Implicaciones para las estrategias de seguridad y defensa en América Latina

Antonio Jorge Ramalho

Resumen

El documento analiza cómo América Latina enfrenta un contexto internacional en profunda transformación y marcado por la erosión del orden liberal y la emergencia de un mundo multipolar sin estructuras efectivas de gobernanza. Se señala que los países latinoamericanos carecen de estrategias claras y adaptativas en seguridad y defensa ante amenazas crecientes como conflictos globales, crimen transnacional, crisis climáticas y tecnológicas. La región sigue dependiendo del paraguas de seguridad estadounidense que, bajo la administración Trump, se debilita por una visión transaccional y autoritaria del poder global. Se destaca la urgencia de desarrollar una autonomía estratégica regional, fortalecer el multilateralismo y actualizar las capacidades militares sin renunciar a los valores democráticos y de derechos humanos. También se enfatiza la creciente influencia de China y Rusia en la región, lo cual complica aún más el escenario geopolítico. Finalmente, se indica que las estrategias de seguridad deben anclarse en la ética, la cooperación internacional y la protección del individuo en un mundo que se ha vuelto más volátil, impredecible y peligroso.

Palabras clave

Interregno, Autonomía estratégica, Multipolaridad, Desorden global, Seguridad humana.

The global order in transition... Towards where? Implications for security and defense strategies in Latin America

Abstract

The work examines how Latin America confronts a rapidly changing international context characterized by the disintegration of the liberal order and the emergence of a multipolar world without effective global governance. The author argues that Latin American countries lack adaptive, coherent strategies for security and defense in the face of growing threats such as global conflicts, transnational crime, climate and technological crises. The region remains reliant on the US security umbrella, which, under Trump's administration, weakens due to a transactional and authoritarian approach to global power. The author stresses the urgent need to build regional strategic autonomy, strengthen multilateralism, and modernize military capabilities without abandoning democratic and human rights values. He also highlights the expanding influence of China and Russia in the region, adding complexity to the geopolitical landscape. Security strategies, he argues, must be rooted in ethics, international cooperation, and the protection of individuals in an increasingly volatile, unpredictable, and dangerous world.

Keywords

Interregnum, Strategic autonomy, Multipolarity, Global disorder, Human security.

Presentación

El ambiente internacional contemporáneo está marcado por múltiples crisis interrelacionadas, que se suceden a ritmo cada vez más acelerado. Esta dinámica requiere incluso nuevos conceptos, como el de policrisis (Lawrence *et al.*, 2024). El orden de Bretton Woods, basado en instituciones diseñadas para universalizar las prácticas neoliberales, se está erosionando sin que se vislumbren las características del orden que lo sucederá.

Este proceso produce miedos reales, asociados a conflictos militares y distributivos que ya producen muerte y mucha destrucción en Medio Oriente, Ucrania y Asia, y tensiones en el resto del mundo. Roto el equilibrio geopolítico de la Guerra Fría, perdidas las ilusiones de estabilidad y crecimiento inclusivo en el mundo poshegemónico, las carreras armamentistas avanzan en varias partes del mundo al tiempo en que se deteriora la confianza en la exitosa alianza defensiva construida por Occidente con base en los valores compartidos por los países del Atlántico Norte.

La esperanza en un mundo próspero y previsible, aunque basado en reglas, cedió espacio al miedo. Más aún, a muchos miedos. A los miedos reales se agregan los imaginarios; incertidumbres resultantes de presunciones pesimistas acerca de la evolución de los procesos sociopolíticos en una realidad dinámica y conflictiva. En parte, el éxito de los movimientos de extrema derecha en las sociedades occidentales resulta de su comprensión de este fenómeno y de su capacidad de manipular los miedos de manera efectiva a través de las redes sociales, particularmente en periodos electorales (Achcar, 2021).

En este contexto, no está claro qué hacer. Se necesitan diagnósticos de la realidad para decidir. Es tentador simplificar las cosas a partir de esquemas teóricos que remiten a un pasado conocido o proyectan ciclos que permitan anclar expectativas, estableciendo parámetros que orienten la acción. Si bien confortan el espíritu e iluminan la razón, estos pronósticos no alteran el hecho de que el mundo actual es demasiado complejo y el porvenir sigue aún no se conoce. La verdad es que no se sabe cómo el orden evolucionará a lo largo de los próximos años.

De hecho, los impactos de estos cambios para cada país son específicos, así como sus respuestas, condicionadas por dinámicas internas. Las nuevas posturas diplomáticas de Estados Unidos (EE. UU.), por ejemplo, se sienten de manera esencialmente dis-

tinta en México, Centroamérica, el Caribe o Sudamérica. Si bien las relaciones bilaterales de EE. UU. con cada país de la región tienen ahora características singulares, existe un cambio común de actitud en relación con los valores democráticos, como sintetiza Cohen (2025).

El contexto de la región se define por características más amplias del orden internacional en transformación, especialmente en el campo de la seguridad. Los Gobiernos de los países latinoamericanos todavía no han comprendido estas características al punto de redefinir sus estrategias de seguridad y defensa. Por esto, intentan ajustarse a las circunstancias, respondiendo de forma táctica a presiones coyunturales. Todavía están impactados, de distintas maneras, por la presencia de Estados Unidos y ahora también por la de China y Rusia. No está claro qué hacer en caso de que estas potencias decidan resolver sus divergencias en otros territorios.

Confiados en que los principales conflictos internacionales quedan lejos, existe la expectativa de quedar al margen de una posible guerra mundial. Pero las dos guerras mundiales del siglo xx evidenciaron que eso es una ilusión. Si las tensiones escalan, será imposible evitar tomar partido. Es por esto que no interesa un mundo gobernado por la colisión de los intereses de grandes potencias. Los países serán instrumentos de negociación, monedas de cambio entre ellas. Es conveniente fortalecer el multilateralismo, un barrera contra las agresiones externas y un instrumento de promover la paz que generaría beneficios para todos.

Estos objetivos estaban más cerca hace un par de décadas. La idea de conferir a Sudamérica una identidad política, cultivada en el ámbito de la Unasur, está en el pasado. El relativo consenso que Brasil logró construir en favor de la región cuando EE. UU. estaba ocupado en Irak y Afganistán ya no parece factible. Concertar políticas comunes en el ámbito regional requiere más energía, recursos y claridad de propósito en ambientes polarizados, tanto en un mismo país como entre los países de la región. Entretanto, en el contexto actual, los márgenes de maniobra se han reducido; los recursos escasean. La mayoría de los países no tiene siquiera la capacidad necesaria para dar este paso. Justo ahora, cuando es más necesario.

Desde el punto de vista de la seguridad nacional, en caso de surgir un conflicto mundial, los países de la región se ven como parte

de la alianza occidental. Sin embargo, la propia alianza se deshace, sin que Europa haya logrado responder de manera rápida y homogénea a los desafíos de seguridad que enfrenta. Incluso si la UE logra atender la llamada de Von der Leyen (Wheaton y Barigazzi, 2025) para que los países de la UE adquieran armas de forma conjunta hasta el 2030, la base logística y la doctrina necesarias para hacer efectivos los sistemas de armas requieren décadas para estructurarse. Y, al ritmo actual, otro mandato de Trump será suficiente para sepultar la alianza occidental de manera definitiva.

En caso de la guerra, los países latinoamericanos aguardan una protección que no estará. Con raras excepciones, Venezuela al frente, sus equipamientos de defensa se manejan bajo los estándares de la OTAN. Las pocas iniciativas autóctonas de innovación de equipos militares buscan ocupar nichos en la industria de defensa occidental, incluso aunque no hay escala suficiente en el ámbito doméstico para justificar las inversiones necesarias. Las políticas de defensa sudamericanas se inspiran en las de los EE. UU. Desde los cincuenta, los funcionarios han sido adiestrados conforme a las doctrinas de su país, normalmente en cooperación con las Fuerzas Armadas norteamericanas.

No se concibe la necesidad de asegurar la autonomía estratégica con una base logística de defensa adecuada, menos aún la posibilidad de que EE. UU. y la OTAN quiten el paraguas de seguridad al que los países de la región se han acostumbrado en las últimas siete u ocho décadas. Este es un grave error, como Dinamarca y Ucrania han descubierto a lo largo de las últimas semanas.

Con relación a la seguridad humana, las prioridades permanecen asociadas a la necesidad de reducir la violencia estructural de sociedades tan desiguales e injustas, fomentando el desarrollo sostenible en los planos ambiental, social, político y económico. Por la manera en la que las economías se han organizado en torno a los principios liberales, esto resulta difícil, ya que los flujos económicos deben estar libres mientras que los espacios fiscales son reducidos. La región sigue su curso en el desarrollo dependiente, ahora más pronunciado, pues los activos más valiosos son intangibles y pueden moverse rápidamente a través de las fronteras.

En resumen, la agenda interesante para los países latinoamericanos está sobre la mesa: perpetuar la cultura de paz y soluciones a disputas entre países, de modo que se establezcan mecanismos

de gobernanza regional, y materializar los objetivos de desarrollo sostenible, con el objetivo de promover la seguridad humana.

Lo que no está claro es cómo los cambios en el orden global afectan a la capacidad de los Gobiernos de promover estos objetivos. Eso es lo que se tratará a continuación.

Con respecto a la forma, pareció interesante estructurar este capítulo en apartados cortos, que subrayan aspectos relevantes del cambiante orden y los problematizan desde el punto de vista de los países latinoamericanos, teniendo presente que se trata de realidades muy distintas según la subregión y el país del que se hable. América Latina y el Caribe están muy lejos de ser una región homogénea.

Se empezará con una breve discusión sobre las dificultades conceptuales para comprender los dinámicos cambios en el orden internacional contemporáneo. Luego se analizarán las dinámicas específicas.

1 ¿Un interregno? Complejidades conceptuales de los cambios en el orden internacional contemporáneo

El orden liberal establecido desde Bretton Woods se está desmantelando de manera progresiva sin que se vislumbre cómo se van a reorganizar las relaciones internacionales en el futuro. En una transición de estas características, la idea del *interregno* gramsciano arroja luz sobre los *síntomas mórbidos* de un orden en transición (Sanahuja, 2022). La analogía es instigadora y fecunda, si bien errónea. En el esquema conceptual de Gramsci, el interregno es apenas un periodo entre dos órdenes conocidos, definidos conceptualmente. Si bien densa y sofisticada, su visión del mundo es teleológica. Mientras interpreta con más detalle los instrumentos que transforman de la realidad, su narrativa contiene ya una prescripción del futuro que se producirá una vez realizada la transición, ya que parte de la premisa de que el sistema capitalista seguirá su curso evolutivo y prevalecerá en el ordenamiento de la realidad.

Lo que se está viviendo en la actualidad es más complejo que eso; no cabe en ningún modelo conceptual. La evolución del orden internacional depende en parte de las actitudes tanto de los políticos a cargo de los Gobiernos como de los individuos al frente de grupos de poder capaces de interferir en el curso de los eventos. Ahí reside el encanto de la política. En otras palabras, las percep-

ciones e intereses de quienes están en posición de influenciar el rumbo de los eventos importan. Los procesos seguirán el curso de la concordia y la solución pacífica de controversias, o el de la guerra, según las decisiones de los que tienen el poder.

Por eso es incierto el futuro. Las explicaciones teleológicas, fruto de creencias religiosas o de raciocinios lógicos, no satisfacen. Es como cruzar un río sin saber a qué distancia está la otra orilla y, menos aún, qué habrá ahí. Hasta hace poco, el agua del río estaba tranquila; ahora no. Vivir se ha vuelto más peligroso.

Es más, para recordar la metáfora poderosa del diplomático y escritor brasileño Guimarães Rosa, es como si existiera una tercera orilla del río, en un tiempo indefinido, donde los personajes resignifican ideas de la muerte para reaccionar a las angustias de sus vidas. No se sabe dónde llevará el río. No es posible llegar a esa tercera orilla. La angustia ante lo desconocido seguirá presente. Los análisis podrán a lo mejor reducirla, si logran identificar caminos que seguir. Y por eso estamos así.

En el ámbito de la pragmática, es necesario acostumbrarse a cambios constantes, algunos críticos —quizá fatales—. Para lidiar con la incertidumbre el ser humano se imagina escenarios posibles y construye estrategias a partir de la realidad percibida, incluso si no hay consenso sobre los procesos que la gobiernan y sobre las motivaciones de los actores principales. Es un mundo en flujo, como dijo Bauman.

Se les atribuyen preferencias a los actores más relevantes en los contextos que interesan de forma directa, reflexionando sobre las implicaciones de sus actos para los procesos sociopolíticos más relevantes y sobre los constreñimientos que estas dinámicas imponen a la capacidad de alcanzar objetivos en el escenario internacional. Comprender los elementos constitutivos de este orden en transición hacia el desconocido es, por lo tanto, condición para identificar estrategias de seguridad y defensa útiles para los países latinoamericanos.

Como no se puede saber con precisión qué pasará en el futuro, hay que analizar las condiciones y correr los mínimos riesgos posibles. Precisamente porque la realidad cambia de manera acelerada será necesario tener claros los valores que motivan la acción. Reconocer y dimensionar las estructuras de incentivos en un ambiente complejo es apenas parte del esfuerzo para definir un curso de acción, esto es, una estrategia de seguridad y defensa responsable. La otra parte es ética. Cabe tener presen-

tes los valores que orientan la acción: en estos periodos, actuar requiere valentía en el ámbito moral.

Se espera que, al compartir estas ideas, estas sirvan para aclarar las condiciones en que los líderes —¡con suerte!— tomarán decisiones que afecten de manera decisiva para las vidas de los demás.

A continuación, se analizarán algunos de los cambios estructurales en el actual orden, sin perjuicio de considerar también sus elementos de continuidad —lo que dificulta su definición—.

2 Cambios estructurales y permanencias en el orden global contemporáneo

Como se ha dicho, el orden occidental está en declive al observar el desmantelamiento de estructuras políticas (normativas e institucionales) dedicadas a proteger a los individuos por su intrínseca condición humana (Ikenberry, 2018; Hosoya, 2019; McKeil, 2023; Mearsheimer, 2019; Steinberg, 2022). Estos principios están recogidos en la carta de la ONU y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptadas para reorganizar el mundo tras la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, sea por el comportamiento de las grandes potencias, sea por la negligencia en relación con las estructuras de gobernanza global, estos valores dan lugar a ideas menos tolerantes e inclusivas en orden internacional. Eso afecta directamente a la inserción internacional de los países latinoamericanos y, por ende, sus estrategias de seguridad y defensa.

No todo cambia, sin embargo. Algunas tendencias se perpetúan, como la transferencia de poder de los Estados a individuos y grupos organizados por medio de las nuevas tecnologías de información. Esto importa para el presente análisis, ya que este interregno involucra a agentes y estructuras productivas de la economía de la información, en contraste con el que Gramsci tenía en mente, típico de la economía industrial. Por esto, se habla de *transiciones* y *síntomas mórbidos* distintos, sea por los tiempos de sus desenlaces, sea por el alcance efectivamente global de las dinámicas productivas actuales, o por la frecuencia de innovaciones disruptivas y su impacto sobre la realidad socioeconómica y política.

Otros elementos de permanencia definen las prioridades de seguridad y defensa de los países de la región. Su posición rela-

tivamente distante de los actuales conflictos internacionales les ofrece tiempo para comprender mejor las dinámicas globales y ajustarse a ellas. Su relación con Estados Unidos sigue pauta sobre todo por los temas de interés de la gran potencia desde los noventa: narcotráfico y migración ilegal. Con Trump, y con la proliferación de drogas sintéticas, el tema migratorio gana precedencia sobre el narcotráfico, lo que reconfigura la relación de EE. UU. con América Latina y el Caribe.

En contraste con su primer mandato, su equipo principal se interesa por la región y comprende sus procesos, si bien desde un ángulo sesgado. Es cierto que EE. UU. estará más presente en Latinoamérica, pero no está claro con qué objetivos específicos, más allá del *bullying* en búsqueda de ganancias a corto plazo que puedan presentar a sus votantes como evidencia de sus compromisos con las promesas de campaña.

Desde el punto de vista geopolítico, el contexto regional cambió sobremanera en el siglo XXI. La presencia permanente de China y Rusia, interesadas en ampliar su influencia más allá de su propia región al tiempo que fustigan a EE. UU. en la suya cercana, ha convertido Sudamérica en un campo en disputa (Menendez, Rubio, 2022; Faller, 2021)¹. China tiene planes a largo plazo para la región y los implementa de manera discreta y diligente. Rusia sacó provecho de la situación venezolana para influir en la región, de modo que restableció de forma modesta su antigua condición de gran potencia global. Ambas tienen prioridades conocidas y comportamientos previsibles, pero cada país impacta la dinámica regional de manera distinta.

China, a pesar de ser el mayor socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños (Puty, Jia y Barros, 2020), realiza inversiones a largo plazo en cada país, de modo que se asegura acceso a mercados, eliminación de *commodities*, apoyo diplomático y, en caso de conflicto, presencia militar en espacios estratégicos (Roy, 2025). La emergencia de China ha sido percibida por analistas experimentados como el albor de una nueva Guerra Fría, a lo mejor por su deseo de organizar una interpretación familiar de un mundo complejo (Ferguson, 2024; Buzan, 2024).

No es el caso de Estados Unidos bajo Trump. Mientras no sean propiamente aislacionistas, está claro que las nuevas posturas

¹ Curiosamente, la propuesta ya no está en la página del senador Rubio, tornado Secretario de Estado a servicio de Trump, a lo mejor debido al compromiso con la democracia que inspiró el proyecto de ley.

del gigante americano frente al mundo llevarán a sus aliados tradicionales a distanciarse de él, de modo que se plantearán alianzas con otras grandes potencias y buscarán ganar autonomía estratégica. Los choques iniciales del Gobierno Trump con México, Panamá y Colombia han dejado claro lo que la región debe esperar en los próximos años. Sin embargo, como la imprevisibilidad es parte del método del actual presidente estadounidense, las previsiones se limitan a semanas.

Mientras tanto, la lucha contra la delincuencia transnacional organizada sigue siendo prioritario dada su relevancia para la seguridad humana en la región. Por desgracia, las estructuras de cooperación existentes se han deteriorado sobremanera en los últimos años, ya sea por negligencia o por abandono deliberado. La ausencia de cooperación efectiva de los Estados favoreció la diversificación de las actividades criminales y su profesionalización, lo que facilitó su expansión internacional. Combatir la delincuencia internacional organizada ahora requiere una cooperación internacional efectiva. Al menos los riesgos de guerra entre los países latinoamericanos siguen siendo remotos a pesar de las provocaciones ocasionales de la Argentina de Milei y de la Venezuela de Maduro.

A continuación se verán, a grandes rasgos, algunas características del ambiente actual.

3 ¿Cómo definir el nuevo orden global?

La complejidad del actual escenario internacional apunta a una travesía hacia lo desconocido. No es casualidad que se utilicen etiquetas como «posoccidental», «posmoderno», «posliberal» o simplemente «posguerra fría» para referirse a la época actual. No existen ideas fuertes que definan la esencia de las relaciones internacionales contemporáneas. Para unos, esta es una era de intolerancia. Para otros, en una Guerra Fría 2.0 (Schindler *et al.*, 2024). Otros incluso ven más de lo mismo; el recurrente estándar realista en las relaciones internacionales: se restablecen formas de conflicto ancestrales, donde comunidades políticas cohesionadas por identidades primarias tienden a buscar la primacía en sus espacios exclusivos. El problema es que no se pueden demarcar los espacios de modo preciso una vez que se comparte una cercanía global (Commission on Global Governance, 1994).

En otras palabras, se ha evidenciado una contradicción fundamental en las relaciones internacionales contemporáneas,

potenciada por el espacio cibernético: las comunidades políticas están organizadas de manera autónoma y se relacionan a través sus autoridades, mientras los actores políticos y sociales se relacionan de forma directa. Los ciudadanos y los grupos de poder realizan intercambios permanentes sin que se haya construido un espacio público global, como defendía Habermas, quien consideraba que los ciudadanos deberían tener la posibilidad de deliberar colectivamente sobre las reglas y propósitos de sus interacciones.

La llamada hiperglobalización estableció vías de comunicación entre los agentes sociales que no se encuadran en las reglas definidas para la interacción de los Estados nacionales. Economías y sociedades se han tornado interdependientes, pero las estructuras de gobernanza global, desde luego inadecuadas por definir reglas para las relaciones entre Gobiernos, no alcanzan a definir reglas comunes para que los intercambios produzcan más beneficios que riesgos para la humanidad. A la distribución de poder entre las potencias no le siguió una reorganización de las estructuras políticas de gobernanza global. El mundo se volvió multipolar sin multilateralismo.

La multipolarización instalada en el escenario de seguridad internacional transforma las estructuras de incentivos a la acción de los Estados, cuyas economías y sociedades seguirán interdependientes a mediano plazo, al costo de vulnerabilidades que, desde la pandemia del covid-19, se intenta reducir por la vía del *nears-horing* y del *friendly shoring* (Dessus, 2024).

De hecho, la pandemia y la guerra en Ucrania han dejado claro que los Gobiernos cambiaron sus ecuaciones, disminuyendo la prioridad conferida a la reducción de los costes de producción para priorizar la seguridad de sus poblaciones. Desde el punto de vista económico, la resiliencia pasó a ser tan importante como la eficiencia productiva.

La resiliencia gana importancia porque no hay interdependencia sin vulnerabilidades compartidas (Brunnemeier, 2021). Resulta que estos procesos toman tiempo y, al generar inseguridades, estimulan conflictos. Han pasado siete décadas desde que se empezaron a construir cadenas globales de producción, ahora basadas en redes de información, financiamiento y transporte de bienes y servicios que han reconfigurado la geoeconomía del mundo. Desmantelarlas sin graves consecuencias no se hace de la noche a la mañana.

Más aún, hay notable diferencia entre los tiempos de construcción y desmantelamiento de este orden global. A lo largo de décadas, las sociedades se han adaptado a nuevos procesos de intercambio, reconfigurando en cadenas globales de valor sus energías productivas. El Brexit demostró que algunas dinámicas productivas son intrincadas hasta el punto de que nadie las percibe cuando las cosas funcionan bien. Cuando fallan los procesos, como pasó con las crisis de 2007/2008 y con la pandemia del covid-19, surgen las crisis. No siempre hay sustitutos razonables a mano capaces de mantener la producción regular mientras se reorganizan los proveedores de insumos imprescindibles para el funcionamiento de cada economía.

En otras palabras, los vectores de fuerza en el ambiente internacional contemporáneo apuntan en direcciones contradictorias. Aparecen dinámicas conflictivas entre Gobiernos cuyas economías y sociedades siguen interdependientes. Desafíos comunes, como el calentamiento global y la delincuencia transnacional organizada, requieren soluciones concertadas en espacios públicos e instancias gubernamentales inexistentes en el ámbito internacional.

De hecho, desde principios de este siglo, el escenario internacional ha estado marcado por crisis complejas y multifacéticas, entre las que se incluyen conflictos armados, crisis humanitarias, amenazas cibernéticas y desafíos ambientales. Se podrían destacar 11S, seguido de las guerras en Irak y Afganistán; la crisis financiera de 2007/2008; la Primavera Árabe (2011), las guerras en Siria (2011), Ucrania (2014 y 2022) y Líbano y Gaza (2006, 2022); la pandemia del covid-19; la guerra comercial entre Estados Unidos y China (que ahora amenaza con regresar); la crisis de los refugiados en Europa; tensiones en el mar de la China Meridional; ataques terroristas globales... Estas crisis involucran a actores estatales y no estatales, no siempre de manera organizada, y requieren soluciones efectivas e innovadoras.

Su complejidad lleva a autores como Drezner (2023), Tooze (2023) y Sanahuja (2024) a caracterizar la sociedad contemporánea como inevitablemente marcada por «policrisis». Sanahuja (2022) elabora el argumento a partir del concepto de interregno, subrayando que el orden actual aún no ha muerto y no hay claridad respecto de lo que lo reemplazará. Mientras tanto, es necesario comprender y mitigar los «síntomas mórbidos», entre los cuales está la posibilidad de que las nuevas tecnologías otorguen a los Estados nacionales el control sobre los individuos. La even-

tual materialización de este proceso amenaza el orden liberal en su esencia.

Debido a que la realidad cambia rápidamente y el ritmo de la innovación crea de forma continua oportunidades para cambios disruptivos, es más difícil identificar los cambios que tienden a sobrevivir en el tiempo. Además, cada área relevante en las relaciones internacionales tiene su propia dinámica, ya que involucra a diferentes actores, pero todos se influyen entre sí. El hecho de que no sea posible anticipar cómo cada área afectará a las demás hace que el futuro sea opaco.

Estos procesos evolucionan en un entorno geopolítico tenso, marcado por crisis simultáneas y dinámicas globales que plantean riesgos para la humanidad en su conjunto (Drezner, 2023).

Paradójicamente, los enfrentamientos geopolíticos ocurren en un entorno de profunda interdependencia y falta de consenso para enfrentar problemas comunes que ponen en riesgo la existencia de todos. En otras palabras, en la definición del nuevo orden, los enemigos necesitan cooperar para evitar daños a todos, lo que aumenta la complejidad de la dinámica política global. Y, como los entendimientos son tácitos, las composiciones políticas varían con cada cambio de Gobierno y las urgencias se imponen; no se discuten de forma sistemática los límites de las reglas e instituciones que se quieren establecer en el ámbito global.

Una vez que no hay vacíos en la política, China hábilmente ofrece un orden alternativo al liberal. La Iniciativa de la Franja y la Ruta permitirá a China sustituir el actual arreglo global por un orden definido en función de sus intereses nacionales mediante mecanismos de adhesión que le sirven para proyectar poder estructural en el sur global y más allá (Schuman *et al.*, 2023).

El mundo se tornó más dinámico y peligroso. Un mundo de complejidades. De la noche a la mañana surgen dinámicas relevantes que parecen exponer a la humanidad a riesgos existenciales. En las últimas décadas, las economías y las sociedades han profundizado su interdependencia, mientras que los acuerdos de gobernanza han perdido legitimidad y eficacia. La dinámica de crecimiento e inclusión producida por interacciones en una realidad percibida por los actores principales como un juego de suma positiva dio lugar a conflictos distributivos y disputas por recursos estratégicos una vez que estos actores pasaron a ver el mundo como un juego de suma cero.

A medida que las economías redujeron su capacidad de crecimiento, las sociedades se endeudaron y transfirieron a las generaciones futuras la carga de financiar el progreso material que, si bien producía bienestar, generaba niveles de desigualdad políticamente insostenibles en el interior de las sociedades. La paradoja de la globalización de la que hablaba Rodrik (2011), para quien no sería posible mantener de manera simultánea la globalización económica, la soberanía nacional y la democracia, se revela cada vez más verdadera.

De cualquier modo, las presiones fiscales y el exceso de deuda fuerzan a los Gobiernos a reducir gastos, mientras que las empresas presionan para obtener subsidios y los ciudadanos reclaman beneficios sociales. Las cuentas no salen. Las elevadas deudas ya no dejan espacio para la *fuite en avant*, lo que estimula a populistas irresponsables a prometer lo imposible y responsabilizar a los extranjeros por sus fracasos. El ascenso generalizado de ideologías nacionalistas y xenófobas no es casual. La democracia está en peligro; los valores occidentales, en cuestión.

Sin embargo, la interconectividad potencializa su alcance, lo que facilita la formación de alianzas entre grupos sociales que, paradójicamente, defienden modos de vida exclusivos a partir de distintas ideas de valores primordiales que deben ser conservados. En sociedades marcadas por dinámicas productivas típicas de la economía de la información (y no tanto por la economía industrial), las fronteras entre la realidad y las narrativas son menos claras. Los individuos están más sujetos a manipulaciones cognitivas por narrativas bien construidas y difundidas de manera efectiva para movilizar la acción política, monetizar las interacciones en redes sociales y alcanzar resultados electorales.

En el caso de EE. UU., se trata de llevar al ámbito cibernético un peculiar entendimiento del destino manifiesto, mediante algoritmos que promueven visiones sesgadas de principios libertarios (Venanzoni, 2025).

En este contexto, el progresivo (ahora acelerado) abandono de un orden más o menos estructurado en pro del desarrollo económico y del bienestar de la mayor cantidad posible de personas fomenta conflictos. Así, el juego de suma positiva con resultados injustamente distribuidos se convirtió en un juego de suma cero entre sociedades, con perjuicios para todos. Además, el planeta impone otros límites a los Gobiernos en forma de acontecimientos extremos asociados a los cambios climáticos.

Comprender este contexto es crucial para identificar las estrategias de seguridad y defensa al alcance de los países latinoamericanos. Antes de sintetizar las prioridades de estos países ante los cambios del orden global contemporáneo conviene profundizar en una discusión que interesa sobre todo a europeos y latinoamericanos, obligados a adaptarse a las nuevas directivas de la política exterior de Estados Unidos.

4 Estados Unidos acelera el desmantelamiento del orden global contemporáneo

Dos de las características principales del orden construido desde mediados del siglo pasado —que tanta prosperidad, paz y estabilidad ha traído al mundo— ahora se abandona aceleradamente, bajo el liderazgo de Estados Unidos, el país que más se ha beneficiado dicho orden. El ritmo acelerado de la política exterior de EE. UU. sorprende a muchos analistas, así como las sucesivas agresiones a sus aliados tradicionales.

El lector recordará que, en su campaña, el candidato republicano expresó con claridad sus intenciones de realizar transacciones con todos los países con el objetivo de obtener ganancias inmediatas para su país. La imposición de aranceles, la reducción de la cooperación internacional, la presión sobre los aliados para incrementar gastos militares, la posibilidad de abandonar la OTAN y la ONU, entre otras estructuras multilaterales... Nada de esto es novedoso. En parte, las políticas ahora implementadas estaban también anunciadas en el Proyecto 2025 (Armour, 2025).

La primera característica es la idea de que los Gobiernos son responsables de proteger a los seres humanos del hambre y de la guerra, inicialmente propuesta en la *Carta del Atlántico* de 1941 y reflejada numerosas veces en los documentos de la ONU, como ilustra la Declaración del Milenio (Organización de las Naciones Unidas, 2000). De hecho, fue por esta razón que se caracterizó este orden como (neo)liberal, en oposición a los regímenes totalitarios del siglo xx, representados por el nazismo-fascismo y por el comunismo. Al contrario que las ideologías colectivistas, que privilegian la comunidad en detrimento del individuo, las democracias liberales afirman la necesidad de proteger el individuo de toda opresión, incluso la del Estado.

Y como solo el poder frena al poder, las instituciones liberales establecen *checks and balances* que impiden la concentración

de poder en manos de un líder autoritario. Como argumentan Levitsky y Ziblatt (2018), el desmantelamiento de estos aparatos institucionales se hace de forma metódica y ha sido facilitado por las nuevas tecnologías de la información. Lo que a Orbán le costó décadas implementar, Trump lo hace en semanas, ya que ha planificado su *blitzkrieg* con sumo cuidado durante los últimos años.

Es un proceso que avanza de manera interna en las sociedades occidentales, a ritmos distintos, y en el ámbito internacional con el desmantelamiento y el debilitamiento de las organizaciones internacionales. Tal vez el caso de la Organización Mundial del Comercio, cuyo órgano de solución de controversias no funciona desde 2019, sea el ejemplo más ilustrativo del desmantelamiento de las instituciones de gobernanza global patrocinado por Estados Unidos, que buscan poder usar su mayor poder relativo para obtener ganancias inmediatas en negociaciones bilaterales.

La segunda característica de este orden moribundo es la de un orden internacional basado en normas más que en la fuerza. La idea de autocontención de las grandes potencias en sus propias esferas de influencia, así como el respeto al derecho internacional y el recurso a instituciones para resolver de forma pacífica, ha sido progresivamente desafiada por Rusia y China en sus respectivos entornos regionales y ahora rechazada de manera agresiva por Estados Unidos, cuyo presidente abiertamente defiende que no existe nación más ambiciosa, dispuesta a «*consider itself a growing nation —one that increases our wealth, expands our territory, builds our cities, raises our expectations, and carries our flag into new and beautiful horizons*» (Trump, 2025).

En contraposición a las expectativas de los que anticiparon un posible aislacionismo de la gran potencia occidental, «*The United States under Donald Trump is not retreating into isolationism. It is actively joining the authoritarian camp, supporting right-wing authoritarians around the world from Vladimir Putin to Viktor Orban to Nayib Bukele to Narendra Modi*» (Fukuyama, 2025). Se trata, de hecho, de redefinir el orden global en términos dictados por los intereses a corto plazo de las grandes potencias, percibidos de forma transaccional, mientras que se reduce la importancia conferida a la seguridad humana.

En su testimonio al Senado, el secretario de Estado de Trump dejó clara su disposición belicosa frente a su mayor enemigo y al orden global:

«We welcomed the Chinese Communist Party into this global order. And they took advantage of all its benefits. But they ignored all its obligations and responsibilities. Instead, they have lied, cheated, hacked, and stolen their way to global superpower status, at our expense. [...] The postwar global order is not just obsolete; it is now a weapon being used against us» (Rubio, 2025).

Por esta razón, a su juicio, hay que dismantelar el orden vigente, cuyas características, en la buena síntesis de Fontaine (2022):

«[] is a rules-based order because it elevates standards above a might-makes-right doctrine. It is open because any nation-state that wishes to follow those standards can join its ranks; there are no exclusionary regional or ideological blocs. And it is liberal because it is weighted towards protection of free-market capitalism and liberal democratic political values».

Este orden no solamente ha propiciado paz y estabilidad relativas al ámbito internacional, sino que permitió a la humanidad multiplicarse y alcanzar condiciones de bienestar excepcionales en los últimos ochenta años.

Los resultados materiales son indiscutibles. Había cerca de 2,5 mil millones de seres humanos en 1950, con una esperanza de vida de 46 años. Ahora, la cifra asciende a 8,4 mil millones y la esperanza es de 73,5 años (Galan, 2025) de media. En este periodo, el percentil de la población global que vive bajo el umbral de pobreza (2,15 dólares/día) bajó del 58,5 % al 8,3 % (Yonzan *et al.*, 2022). La estabilidad geopolítica de este orden liberal, basado en la alianza en torno a los valores occidentales, favoreció el equilibrio geopolítico en contrapunto a la ex-Unión Soviética, la reducción de conflictos y el incremento del bienestar global.

Pero lo más importante es que, en cierto sentido, ha sido un proceso civilizador, con la construcción de normas para regular la interdependencia que se produjo en ocho décadas. Pinker (2011) subraya la reducción de la violencia como parte de este proceso, destacando entre «los mejores ángeles de nuestra naturaleza», el autocontrol, el uso de la razón, el sentido moral y la empatía, justamente la calidad que Elon Musk, en reciente entrevista a un *influencer*, consideró «*the fundamental weakness of Western civilization*» (Bianco y Nguyen, 2025).

La evolución del derecho internacional humanitario, que intentó reglar el uso de la fuerza en los conflictos armados, es quizá el registro más claro de este proceso. Estos valores han formado la política exterior de Estados Unidos prácticamente desde su ascensión al escenario internacional a finales del siglo XIX. Por esta razón hubo quien consideraba que la retórica de campaña de Trump daría lugar a decisiones menos disruptivas del orden.

No ha sido el caso. La política exterior de Trump desmantela este orden de manera acelerada y metódica, como explica de manera didáctica Zakaria (2025). En materia de seguridad internacional, las guerras en curso en Siria y Yemen, en Ucrania y Gaza/Líbano, en la península de Corea y en el mar de la China Meridional fomentan discursos belicosos por parte de dirigentes de grandes potencias, preocupados por la posibilidad de que los conflictos se intensifiquen y provoquen una guerra generalizada. El temor al empleo de armas de destrucción masiva ya no impide a los líderes hablar de forma abierta sobre una posible tercera guerra mundial.

En este contexto, el recuerdo de la pandemia se desvanece, lo que lleva a normalizar comportamientos que podrán engendrar la difusión de nuevos vectores de enfermedades, mientras las fronteras urbanas y agrícolas invaden espacios antes intactos. Los acontecimientos extremos en varias partes del mundo recuerdan una y otra vez que el cambio climático necesita ser mitigado, ya que una pérdida de vidas humanas y tales costes de infraestructura no pueden sostenerse. La destrucción progresiva de los biomas recuerda que la próxima pandemia pronto sorprenderá a la humanidad.

Ninguna de estas amenazas existenciales se puede enfrentar de manera efectiva una sin amplia cooperación internacional. Restablecer un espacio de gobernanza global legítima debe ser la prioridad de cualquier estrategia de seguridad nacional. Las guerras, plagas y enfermedades preocupan a los que toman decisiones y tienen un impacto directo en la seguridad de los países latinoamericanos.

Estos no son los únicos riesgos existenciales para las sociedades latinoamericanas. Las disparidades de ingresos y riqueza dentro y entre países estimulan revueltas en las poblaciones, producen desplazamientos internos importantes y fomentan migraciones internacionales. Y son estos inmigrantes los que Europa no quiere recibir y los que EE. UU. expulsa de su territorio, lo que convierte

problemas sociopolíticos en tensiones de seguridad, cuando no en desafíos para la defensa nacional.

Las esperanzas que inspiraron la creación de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible están hoy día en un distante pasado, a pesar de que los países firmaran el compromiso mutuo de avanzar en esta agenda política creada en el marco del orden liberal. Es un proceso que tiene un impacto directo en las condiciones de seguridad y defensa en América Latina.

5 Evidencias del deterioro del orden liberal

La edición 2024 del índice de paz global, elaborado por el Instituto de Economía y Paz, registra 56 conflictos en curso en el mundo hoy en día, el número más alto desde la Segunda Guerra Mundial. En este mismo año, los gastos globales en defensa alcanzaron 2,46 trillones de dólares estadounidenses, un 7,4 % más que en 2023, que había registrado un 6,5 % más que el año anterior. Esto corresponde al 1,9% del PIB global, en contraposición con el 1,6 % en 2022 (McGerty y Dewey, 2025). En respuesta a las primeras acciones de Trump, los países europeos ya han empezado a incrementar sus presupuestos. Los recursos que faltan para reducir las desigualdades se destinan a los presupuestos militares.

En opinión de la élite mundial que se reúne cada año en Davos para discutir respuestas a los desafíos globales, otras cuestiones importan tanto como el riesgo de conflicto armado entre Estados. Los dos informes de riesgos globales del Foro Económico Mundial más recientes indican cómo de rápido pueden cambiar las principales amenazas para la estabilidad global y de los negocios internacionales: los conflictos armados entre Estados —que incluyen golpes, guerras civiles y *proxy wars*— figuran en primer lugar en el año actual, cuando estaban en la octava posición en 2024 (WEF, 2025). Pero las siguientes preocupaciones son de otro orden: acontecimientos climáticos extremos (66 %), desinformación generada por inteligencia artificial (53 %), polarización política y social (46 %), crisis inflacionarias (42 %) y ataques cibernéticos (39 %). No está claro cómo estas dinámicas se influyen entre sí, pero en los últimos años no han faltado consecuencias disruptivas de acontecimientos como estos.

Son riesgos asociados al mal funcionamiento del orden internacional. Blanchard (2025) destaca dos áreas críticas en el pano-

rama geopolítico actual, el comercio y la migración internacional. El comercio internacional no está funcionando como debería, lo que reduce el ritmo de crecimiento y genera disfunciones que alimentan las tensiones geopolíticas. Con sus aranceles, Trump ya está añadiendo disfunciones que ponen en riesgo la propia economía global, profundizando la reducción del crecimiento y estimulando políticas de tipo *beggar-thy-neighbor*.

Por su parte, la inmigración plantea enormes desafíos, tanto dentro de las naciones como entre ellas, con implicaciones de gran alcance para el actual escenario internacional. A la cuestión migratoria se suma el desplazamiento interno de grandes cantidades de personas, debido tanto a las guerras y la persecución política como a desastres ambientales cada vez más graves. En 2023, el informe mundial sobre desplazamientos internos registró más de 75,9 millones de desplazados internos en 45 países o territorios. Solo en tres de ellos el sufrimiento de estos seres humanos no se vio agravado por desastres naturales.

La interdependencia consolidada durante la Guerra Fría dio origen a un nuevo tipo de sociedad, con implicaciones políticas y socioeconómicas que se manifiestan a nivel interno e internacional. Para Bech (2009), esta dinámica ha forjado una sociedad amalgamada en riesgos, dada la progresiva incapacidad de los Estados nacionales para resolver de manera satisfactoria las crisis que se multiplican y se interrelacionan, en particular cuando los regímenes estructurados desde Bretton Woods se deterioran de forma progresiva, lo que hace imposible perpetuar la dinámica neoliberal que tanto progreso material ha traído a la humanidad desde entonces. En la percepción de los observadores del mercado, este momento ha llegado (Coggan, 2024).

En su lugar no se puede establecer ningún orden, como se vio en el periodo de entreguerras, en los veinte años de crisis de los que hablaba Carr que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, hay quienes sostienen que ya se ha establecido una nueva Guerra Fría entre Estados Unidos y China (Sanger y Brooks, 2024; Ferguson, 2023), argumento que Tokatlian (2024) cuestiona de manera vehemente. Drezner (2023) y Tooze (2023), por otro lado, defienden la idea de que estas crisis no solo se suceden, sino que están relacionadas entre sí. Más optimista, Smith (2022) sostiene que la propia aparición de las crisis alienta a los responsables de la toma de decisiones a proponer soluciones, como se vio en las respuestas a la crisis financiera de 2008 y la pandemia de covid-19.

En síntesis, el orden actual está marcado por la multipolaridad sin gobernanza efectiva y legítima, pero no está claro si esta condición poshegemónica permitirá a los Estados nación controlar a los individuos o si, apoyados en las nuevas tecnologías, los ciudadanos podrán consolidar una mayor autonomía en relación con los Gobiernos de los Estados nación, especialmente cuando se tiene en cuenta la capacidad de influencia de los controladores de las grandes empresas en la economía de la información.

De ahí se puede considerar que el presente es un interregno. Sin embargo, no se puede suponer una teleología que señale la dirección hacia la cual se dirige el orden internacional. Debido a que la realidad cambia con rapidez y el ritmo de la innovación crea oportunidades para innovaciones disruptivas de forma continua, es más difícil identificar los cambios que tienden a sobrevivir al tiempo. Además, cada área relevante de las relaciones internacionales tiene su propia dinámica, ya que involucra a diferentes actores, pero todos se influyen entre sí. El hecho de que no sea posible anticipar cómo cada área afectará a las demás hace que el futuro sea opaco.

A esto se suma la transición de la economía industrial a la economía de la información, que exige la generación de volúmenes exponencialmente mayores de energía eléctrica. El informe de la IEA más reciente, el *World Energy Outlook 2024*, destaca que «en la última década, el consumo de electricidad ha crecido al doble del ritmo que la demanda energética total, y China es la responsable de dos tercios del aumento de la demanda de electricidad registrado a escala mundial en los últimos diez años». Pero China es también el país que más invierte en la transición energética limpia, al haber representado «el 60 % de la nueva capacidad renovable añadida en todo el mundo en 2023». (International Energy Agency, 2024).

Resulta que las matrices de generación de energía no cambian rápidamente. Las inversiones en generación de energía llevan tiempo y son el resultado de decisiones políticas, que obligan a las sociedades a tomar decisiones intertemporales. En los sistemas democráticos, esto se hace de manera transparente, mostrando que las ganancias difusas de las matrices limpias se darán a costa de pérdidas localizadas para los grupos de poder comprometidos con la generación basada en carbono, que, por lo general, están arraigados en las instituciones del Estado.

Estos procesos abren espacios para el disenso interno y el conflicto internacional, ya que los rivales pueden explotar estas

diferencias de intereses para reducir la cohesión social en las sociedades de los países occidentales. En un mundo con las características actuales, las fronteras nacionales no impiden que la información fluya con libertad, alimentando disputas que pueden poner en riesgo la seguridad nacional y constituyendo amenazas a la democracia.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, las dinámicas poblacionales y ambientales, sociopolíticas y económicas producen riesgos para la seguridad de los Estados y sus ciudadanos. Sin embargo, existen desacuerdos entre los especialistas, y mucha especulación, sobre cómo estas dinámicas se influyen unas a otras. Las condiciones actuales no permiten prever cómo evolucionarán las relaciones internacionales contemporáneas en los próximos años dada su complejidad. Son pocos los fenómenos sustanciales que pueden predecirse con cierta seguridad en las próximas décadas.

Entre ellos destacan el crecimiento y envejecimiento de la población mundial, y las consecuencias del cambio climático, especialmente en lo referente al aumento de la demanda de energía, relacionado con la creciente relevancia del entorno cibernético y su influencia en las relaciones sociales, políticas y económicas a escala global.

6 ¿Qué hacer en este contexto para ajustar las estrategias de seguridad y defensa?

Las últimas ocho décadas han permitido a la humanidad prosperar sacando provecho de los dividendos de la paz. En parte, este progreso se debió a las instituciones y valores liberales que han organizado las relaciones internacionales en este periodo. Las sociedades occidentales se han beneficiado sobremedida de esta condición, al punto de desatender la necesidad de preservar y fortalecer estas instituciones, como si ellas fueran una condición permanente. Las innovaciones disruptivas han permitido universalizar la producción capitalista, lo que ha generado riqueza para todos y estimulado innovaciones disruptivas que dieron lugar a la economía de la información.

Es un proceso que genera concentración de renta y riqueza al tiempo que saca a millones de personas de la pobreza. Una vez que los individuos tienen más acceso a información, no se les puede ocultar las disparidades en los estándares de vida, fenó-

meno que genera sentimientos de injusticia, lo que estimula revueltas. Incluso si genera prosperidad, este es un orden frágil. Por un lado, porque deja a las próximas generaciones los costes de las externalidades negativas de la producción económica, materializadas en elevadas deudas y en la destrucción del medio ambiente. Por otro lado, carente de estructuras políticas que permitan arbitrar conflictos y aplacar los sentimientos de injusticia, este orden trae consigo las semillas de la guerra.

Es también un orden sujeto a disrupciones tanto por la volatilidad de los flujos comerciales y financieros como por los choques externos causados por fenómenos naturales y por la amplia circulación de agentes patológicos que pueden provocar nuevas pandemias. Comprender estas características es importante para definir estrategias de seguridad que permitan a los Gobiernos destinar recursos a los esfuerzos de defensa nacional sin descuidar la seguridad humana. Los contratos sociales firmados tácitamente en las sociedades tenían presente este cuadro normativo que confería a las comunidades políticas el sentimiento de compartir no solamente valores comprendidos como universales, sino también la expectativa de caminar en la misma dirección, de tener un futuro común.

Esta coincidencia entre los valores en torno a los cuales se cohesionan las sociedades y los que organizaban, hasta hace un rato, la «vecindad global» favoreció enfrentar las crisis internacionales sin permitir su escalada a conflictos bélicos. Especialmente en las sociedades occidentales más desarrolladas, esta coincidencia estimuló la creación sinergias entre el ambiente doméstico y el internacional que han resultado en largo periodo de prosperidad asociada a sentimientos de seguridad, lo que generaba estabilidad política y cohesión social. Así se estableció de manera progresiva un grado de interdependencia que de forma inevitable trajo vulnerabilidades a las economías y sociedades, lo que ha generado miedo e inseguridad.

Al desaparecer los valores del orden liberal en el ámbito global se evidenciaron las disparidades, se amplió la brecha entre las expectativas y las posibilidades de progreso en el interior de las sociedades y entre ellas, y se abrieron espacios a conflictos distributivos y a otras formas de cohesionar las sociedades nacionales, entre las cuales la guerra, que apunta a la necesidad de unirse para enfrentar una amenaza común. Una tierra fértil para germinar odios, acentuar diferencias, estimular conflictos, apelando a los miedos viscerales de los hombres y a su naturaleza gregaria.

Esa es la situación actual, con liderazgos autoritarios al frente de las grandes potencias, a punto de entrar en conflictos o de repartirse el mundo entre ellas.

Un mundo en el cual los actores principales se veían como actores en un juego de suma positiva enmarcado en un largo proceso conducente a un futuro común, que se ha transformado hasta el punto de que los jugadores, al no compartir los mismos valores, ahora perciben sus relaciones como disputas discretas en juegos de suma cero.

Ya se conoce esta dinámica y se han visto los resultados de su evolución en los conflictos mundiales del siglo xx. Los riesgos a los que la sociedad se enfrenta hoy son mayores, los conflictos más complejos y los tiempos para administrarlos más reducidos. A los teatros de operación conocidos desde siempre (tierra, mar y aire) se suman los espacios sideral y cibernético. Todavía se ignora cómo manejar el cibernético, que permite coordinar los esfuerzos en todas las dimensiones del poder y cuáles son sus límites y posibilidades, considerando especialmente el empleo de la inteligencia artificial. Lo que es más grave aun, no solo hay armas de destrucción masiva, sino que el acceso a ellas se ha tornado más fácil y barato. Esto significa un orden más precario y volátil. En un ambiente de suma cero, el dilema de seguridad se instala de forma permanente, con la diferencia de que los grupos de poder no estatales también tienen recursos y capacidades suficientes para desafiar los Estados nacionales.

Es cierto que «el poder sigue siendo territorial: los cables se entierran en alguna parte; los servidores se almacenan en tierra; los satélites se lanzan desde tierra firme» (Louis y Malik, 2025), pero en la economía de la información el control sobre lo que se hace en el espacio geográfico se organiza en base a elementos intangibles, los cuales se transfieren de forma más rápida y fácil entre los actores relevantes. A su vez, la inmediatez estimulada por la economía de la información y los recursos que esta ofrece a los actores organizados en el espacio cibernético aseguran cambios constantes incluso de los personajes relevantes, lo que deja obsoletos los modos de pensar estrategias de seguridad y defensa en el orden internacional en transición hacia lo desconocido.

Pero es posible apuntar aspectos por considerar en estas estrategias a partir de lo que se ha analizado en este texto. Para empezar, el sentido de urgencia en la acción debe motivar la

acción de los gobiernos de la región. El orden liberal ya no está. Estados Unidos ha dejado claro que sus intereses se definirán en términos transaccionales a corto plazo. Es una decisión estúpida que acelerará su decadencia como líder del Occidente, pero no caben autoengaños ni esperanzas de cambio de dirección en los próximos años.

En vez de un Gobierno comprometido con la protección de los derechos individuales en una sociedad democrática, la administración Trump ha puesto en marcha el desmantelamiento de las capacidades regulatorias del Estado con el objetivo de ampliar la autonomía de los grandes empresarios y organizar la sociedad en torno a valores autoritarios, jerarquías claras que involucran papeles sociales bien definidos que se auto refuerzan, para hombres y mujeres, padres e hijos, jefes y empleados, políticos y ciudadanos, blancos y no blancos, creyentes y no creyentes.

Un Gobierno que percibe el orden internacional creado para proyectar sus valores en el mundo, al que da un extraordinario poder estructural, como algo oneroso y deletéreo, un instrumento al servicio de sus enemigos. Si es así, su determinación por asfixiar la ONU y la OTAN, si no abandonarlas, es una cuestión de tiempo. Los líderes europeos se han dado cuenta de eso. Los Gobiernos necesitan reconocer este cambio lo antes posible y empezar a diseñar estrategias que permitan construir mayores grados de autonomía y autodeterminación en el campo de la seguridad internacional. Es más, necesitan reconocer la necesidad de desarrollar armamentos propios y bases logísticas que les aseguren recursos para sostener el combate durante un periodo razonable, en caso de guerra.

La revisión de las estrategias de seguridad y defensa necesitan tener en cuenta también la presencia de China y Rusia en la región. Mientras Rusia vea su presencia aquí como una forma de recuperar su prestigio internacional y su capacidad de hacerse presente en varias partes del mundo, China tiene una visión más a largo plazo. El orden que viene con la Iniciativa Franja y Ruta sirve para reorganizar los flujos globales alrededor de sus intereses nacionales, empezando por el acceso a mercados y a insumos naturales (alimentos, minerales, petróleo) y terminando con su presencia física en puntos estratégicos desde el punto de vista de la geopolítica global. Nadie tiene claro hasta cuándo el orden propuesto por Xi Jinping podrá coexistir con el orden liberal decadente, menos aún si este se impondrá al mundo, mas es cierto que los valores que lo forman y constituyen, además de

autoritarios, priorizan el sentido comunitario a expensas de los individuos.

En otras palabras, lo que se conoce como el orden internacional liberal ha funcionado como una especie de infraestructura capaz de proyectar en el mundo los valores de Estados Unidos y de servir como instrumentos de poder sobre otros Estados y sobre entes privados al servicio de sus intereses nacionales. Desde Bretton Woods, esto también sirvió a la humanidad e inspiró narrativas de que el orden hegemónico instalado por Washington fue benigno, ya que favoreció el desarrollo global en un ambiente pacífico.

Esencialmente, al estar inspirado en los valores de la Ilustración, se trató de un orden que puso al individuo en el centro de las preocupaciones políticas y atribuyó al Estado el deber de protegerlo. Parte de estos valores sigue existiendo como una agenda política global, en el marco de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible. Dado que esta agenda se ha incorporado, en algún grado u otro, incluso en sociedades culturalmente muy diversas de Occidente, se cree que algo de esto permanecerá cuando se concluya la transición actual.

Este orden creó un ambiente global interdependiente e instaló amenazas existenciales que solo pueden ser enfrentadas con éxito de manera conjunta. Por lo tanto, el mundo se enfrenta a problemas de acción colectiva: los enemigos necesitan cooperar para evitar daños a todos, como ocurre en juegos de suma cero. Esta condición convierte la evolución de la política internacional aún menos predecible. Es así en el ámbito global y en el contexto regional.

En el caso de América Latina, hay más espacio para la cooperación. Los Gobiernos tienen como enemigo común la delincuencia internacional organizada en todas sus dimensiones. Los conflictos de intereses entre Estados, poco comunes en el ámbito histórico y resueltos por lo general por medios diplomáticos, están encapsulados. Pero la presencia de EE. UU. en conflicto con potencias extrarregionales impone a los Estados la necesidad de actuar. Debido a su relativa incapacidad militar, esta acción necesita llevarse a cabo en un ámbito multilateral. Asegurar que la región siga siendo una zona de paz y cooperación debe ser un objetivo permanente en las estrategias de seguridad y defensa.

La conjunción de esta acción debe dar una relevancia superior a los países europeos, con los cuales se comparten los valores de

aprecio a la democracia y a la defensa de los derechos humanos fundamentales.

Además, los políticos necesitan dar sentido a sus acciones, mediante las que deben proteger a los individuos y promover el desarrollo socioeconómico de sus países. La burocracia debe cumplir su papel de garantizar la integridad de los ciudadanos, las instituciones estatales y los valores fundamentales de la sociedad. Estos valores deben constituir las estrategias de seguridad y defensa de los países latinoamericanos, junto con la modernización de las capacidades militares como forma de disuadir las amenazas del exterior. Además de los diagnósticos claros del orden internacional, la conciencia de los valores de las sociedades será clave para definir estrategias de seguridad y defensa para los países latinoamericanos ajustadas a los cambios en el escenario global de cara a ampliar la autonomía de las comunidades políticas y preservar la integridad de los ciudadanos ante la guerra y el hambre.

Conclusiones

Este texto ha examinado los cambios del orden internacional actual desde el punto de vista de la inserción internacional de los países latinoamericanos frente a la necesidad de ajustar sus estrategias de seguridad y defensa. En cortos apartados, se ha tratado la naturaleza de estos cambios, subrayando la dificultad de interpretar su esencia y, sobre todo, sus implicaciones para la seguridad regional.

Sin embargo, la conciencia de que se está viviendo un periodo de transición no basta para identificar cómo será el orden subsecuente, pero la cercanía a crisis que pueden llevar a un conflicto global apunta en la dirección de identificar elementos de permanencia y de transformación en el ambiente global. Mientras no se descarte la idea de un interregno gramsciano, así como la de que se estaría en una segunda Guerra Fría, cabe tener presente que no conviene dar una visión teleológica a las transformaciones observadas debido al hecho de que las percepciones y acciones de los que toman las decisiones afectan directamente el curso de los acontecimientos en un ambiente volátil como el actual.

Se observa que el orden liberal se deshace de forma acelerada, un proceso impulsado por Estados Unidos bajo la administración Trump. Si no es posible identificar la línea de meta, por así decirlo, es seguro afirmar que parte de los valores inherentes al

orden vigente en los últimos ochenta años tiende a seguir formando las prioridades de los países latinoamericanos, en particular en lo que concierne a proteger los individuos de la guerra y de las carencias económicas, así como de otras formas de opresión, teniendo como parámetro la agenda política global expresada en los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible.

Aparte de esto, el texto destaca la necesidad de los Gobiernos de la región de comprender que el paraguas de seguridad que los protegió desde el inicio de la Guerra Fría ya no existe. Aunque no es hostil hacia la región, EE. UU. ya no está dispuesto a liderar esfuerzos colectivos de rechazo de amenazas de potencias extranjeras. Cada uno de los países de Latinoamérica está solo y necesita desarrollar nuevas estrategias de seguridad y defensa, basadas en sus valores, que apunten en la dirección de la cooperación mutua para disuadir amenazas extrarregionales y en el desarrollo de capacidades militares en el marco de una base logística de defensa suficientemente sólida para asegurar la protección del Estado y de los ciudadanos.

En este contexto, la cooperación con Europa en pro del fortalecimiento del multilateralismo y de la recuperación de un orden basado en normas, más que en la fuerza, tiene un significado especial construido sobre unos valores compartidos.

Bibliografía

- Achcar, G. (2021). Morbid Symptoms: What Did Gramsci Really Mean?. En: Congiu, F. y Perra, M. S. (eds.). *Notebooks: The Journal for Studies on Power*, pp. 379-387.
- Armour, S. (2025). How Project 2025, which Trump disavowed, is shaping his health policies [en línea]. *Al Jazeera*. [Acceso: 2025]. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2025/2/27/how-project-2025-which-trump-disavowed-is-shaping-his-health-policies>
- Bianco, A y Nguyen, D. (2025). Government AI, defending DOGE and more: Takeaways from Elon Musk's three-hour interview with Joe Rogan [en línea]. *Politico*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2025/02/28/elon-musk-joe-rogan-interview-023484>
- Blanchard, O, Eichengreen, B. y Tett, G. (2025). La profesión de economista en los tiempos de la geopolítica: Tett, Blanchard, Eichengreen [en línea]. *El Grand Continent*. [Consulta: 2025].

- Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/01/12/la-profesion-de-economista-en-los-tiempos-de-la-geopolitica-tett-blanchard-eichengreen/>
- Brunnemeier, M. (2021). *The Resilient Society*. New York, Endeavor Literary Press.
- Buzan, B. (2024). A New Cold War? The Case for a General Concept [en línea]. *International Politics*. 61, pp. 239-257. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00559-8>
- Coggan, P. (2024). The zero-sum game investors are betting on [en línea]. *Financial Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/4c73fab4-6ac2-46a5-a1aa-0a51177efbfc>
- Cohen, N. (2025). *Trump's true enemy isn't China or Russia but liberal democracy* [en línea]. Nick Cohen Substack. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://nickcohen.substack.com/p/trumps-true-enemy-isnt-china-or-russia>
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood: The report of the Commission on Global Governance*. Nueva York, Oxford University Press.
- Cooley, A y Nexon, D. (2025). Trump's Antiliberal Order How America First Undercuts America's Advantage. *Foreign Affairs*. 104(1), pp. 16-23.
- Dessus, S. (2024). *Improving resilience and economic efficiency in global supply chains to counter shocks* [en línea]. World Bank, The Trade Blog. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/en/trade/improving-resilience-and-economic-efficiency-in-global-supply-ch>
- Faller, C. (2021). Statement Before the 117th Congress Senate Armed Services Committee [en línea]. US Department of Defense. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM%202021%20Posture%20Statement_FINAL.pdf
- Ferguson, N. (2024). 'We're in Cold War Two' – interview with British historian Niall Ferguson [en línea]. *LRT News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2374621/we-re-in-cold-war-two-interview-with-british-historian-niall-ferguson>
- Fontaine, R. (2022). *Under Pressure: The Present and Future of the International Order* [en línea]. The Interpreter. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/under-pressure-present-future-international-order>

- Fukuyama, F. (2025). *The Ultimate Betrayal* [en línea]. The Persuasion. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.persuasion.community/p/the-ultimate-betrayal?r=ifpt&utm_campaign=post&utm_medium=web
- Galan, S. (2025). Life expectancy at birth worldwide 1950-2100 [en línea]. Statista. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www-statista-com.translate.google.com/statistics/805060/life-expectancy-at-birth-worldwide/?__sso_cookie_checker=failed&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=sge#:~:text=Expectativa%20de%20vida%20ao%20nacer%20em%20todo%20o%20mundo%201950%2D2100&text=A%20expectativa%20de%20vida%20global,73%2C5%20anos%20em%202025
- Hirst, M. et al. (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías [en línea]. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 136, pp. 133-156. [Consulta: 2025]. Disponible en: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133
- Hosoya, Y. (2019). The Rise and Fall of the Liberal International Order: 1919-2019 [en línea]. *Japan Review*. 3(1), pp. 21-23. [Consulta: 2025]. Disponibles en: <https://www.jiia-jic.jp/en/japanreview/pdf/f7e6277e24701f495de7a6576d5ad2a2dd-ae7e2e.pdf>
- International Energy Agency. (2024). *World Energy Outlook 2024. Resumen Ejecutivo* [en línea]. International Energy Agency. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2024/executive-summary?language=es>
- Ikenberry, J. G. (2018). The End of Liberal International Order?. *International Affairs*. 94(1), pp. 7-23.
- Lawrence, M. et al. (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement [en línea]. *Global Sustainability*. 7(6), pp. 1-16. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/06F0F8F3B993A221971151E3CB054B5E/S2059479824000012a.pdf/global-polycrisis-the-causal-mechanisms-of-crisis-entanglement.pdf>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Nueva York, Broadway Books.
- Louis, F. y Malik, M. (2025). Comprender el imperialismo sin fronteras de Donald Trump, una conversación con Bruno Tertrais [en línea]. *El Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible

- en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/01/19/comprender-el-imperialismo-sin-fronteras-de-donald-trump-una-conversacion-con-bruno-tertrais/>
- McGerty, F. y Dewey, K. (2025). *Global defence spending soars to new high* [en línea]. International Institute for Strategic Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2025/02/global-defence-spending-soars-to-new-high/>
- McKeil, A. (2023). Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony. *International Studies Quarterly*. 67.
- Mearsheimer, J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order [en línea]. *International Security*. 43(4), pp. 7-50. [Consulta: 2025]. Disponible en: 10.1162/isec_a_00342
- Menendez, R y Rubio, M. (2022). *Western Hemisphere Security Strategy Act* [en línea]. Foreign Relations Committee. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.foreign.senate.gov/press/dem/release/menendez-rubio-introduce-bill-to-enhance-us-engagement-in-our-region->
- Pinker, S. (2011). *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* [en línea]. Nueva York, Viking. ISBN 9780670022953. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://archive.org/details/betterangelsofou00pink>
- Putty, C., Jia, L. y Barros, P. S. (2020). O Tempo da China no novo mundo: desafios para a América Latina [en línea]. *O tempo do Mundo*. 24. [Consulta: 2025]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm24apresent>
- Rodrik, D. (2011). The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy [en línea]. Nueva York y Londres, W. W. Norton. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/globalization-paradox-democracy-and-future-world-economy>
- Roy, D. (2025). China's Growing Influence in Latin America [en línea]. *Council on Foreign Relations*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.cfr.org/background/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri#chapter-title-0-7>
- Rubio, M. (2025). *Secretary-designate Marco Rubio SFRC Confirmation Hearing Opening Remarks January 15, 2025* [en línea]. United States Senate. [Consulta: 2025]. Disponible en:

- https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/6df93f4b-a83c-89ac-0fac-9b586715afd8/011525_Rubio_Testimony.pdf
- Sanahuja, J. A. (2022). Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis [en línea]. *Nueva Sociedad*. 302. ISSN 0251-3552. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/995196e7-05e4-42ff-ac40-1070399c10fb/content>
- . (2024). Entre la policrisis y el interregno: conceptos para un orden internacional en transición [en línea]. En: Marrero Rocha, I. C. (ed.). *El Sistema internacional y el viejo nuevo mundo. VII Seminario AEPDIRI sobre temas de actualidad en las relaciones internacionales*. Valencia, Tirant lo blanch, pp. 255-296. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/382650979_Entre_la_policrisis_y_el_interregno_conceptos_para_un_orden_internacional_en_transicion
- Shafik, M. (2025). *World in a Time of Monsters* [en línea]. Project Syndicate. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.project-syndicate.org/onpoint/strong-national-social-contracts-needed-for-global-cooperation-by-minoucheshafik-2025-02?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=6eafb4fdc1-ECON-NEWSLETTER_2024-03_14_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_-e4393264df-93511973&mc_cid=6eafb4fdc1&mc_eid=1a21a1ba16
- Schindler, S. et al. (2024). The Second Cold War: US-China Competition for Centrality in Infrastructure, Digital, Production, and Finance Networks [en línea]. *Geopolitics*. 29(4), pp. 1083-1120. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14650045.2023.2253432>
- Schuman, M, Fulton, J. y Gering, T. (2023). *How Beijing's newest global initiatives seek to remake the world order* [en línea]. Atlantic Council. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/how-beijings-newest-global-initiatives-seek-to-remake-the-world-order/>
- Steinberg, R. H. (2022). The Rise and Decline of a Liberal International Order. En: Sloss, D. L. (ed.). *Is the International Legal Order Unraveling?*. Oxford, Oxford University Press.
- Trump, D. (2025). *The Inaugural Address* [en línea]. La Casa Blanca. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/remarks/2025/01/the-inaugural-address/>

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2000). *55/2. Declaración del Milenio (A/55/L.2)* [en línea]. Organización de las Naciones Unidas. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>
- Venanzoni, A. (2025). Tecnoderecha y seguridad imperial: en las raíces del Lebensraum algorítmico en la América de Trump [en línea]. *El Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/02/03/tecnoderecha-y-seguridad-imperial-en-las-raices-del-lebensraum-algoritmico-en-la-america-de-trump/>
- Yonzan, N. et al. (2022). *Estimates of global poverty from WWII to the fall of the Berlin Wall* [en línea]. World Bank Data Blog. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/estimates-global-poverty-wwii-fall-berlin-wall#:~:text=Seventy%20years%20of%20progress%20and,also%20see%20World%20Bank%202022>
- Wheaton, S. y Barigazzi, J. (2025). Von der Leyen calls for collective arms purchases by 2030 [en línea]. *Politico*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-ukraine-russia-collective-arms-purchases-by-2030/>
- Zakaria, F. (2025). The Dark Heart of Trump's Foreign Policy [en línea]. *The Ezra Klein Show (YouTube)*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=305ZAppMIN8>

Capítulo tercero

Construyendo una política latinoamericana contra la delincuencia organizada transnacional (DOT)

Carolina Sancho Hirane

Resumen

El texto aborda la DOT en países latinoamericanos contextualizando el fenómeno en los tiempos contemporáneos y describiendo sus tendencias. Posteriormente, plantea una serie de premisas que se deben considerar en la formulación de una política pública sobre el tema. Por último, propone algunos elementos para tener en cuenta en la formulación de esta política pública considerando, desde una perspectiva internacional, aportes relevantes en el tema. Desde una óptica nacional, se plantea la modernización del Estado para enfrentar la DOT y se sugiere una política pública integrada que considere en forma simultánea diversos tópicos involucrados en la manifestación del fenómeno desde una perspectiva a corto, mediano y largo plazo.

Palabras clave

Delincuencia Organizada Transnacional (DOT), Política pública, Inteligencia contra el crimen organizado, Modernización del Estado, Enfoque integrado.

Building a Latin American public policy against Transnational Organized Crime (TOC)

Abstract

The text addresses TOC in Latin American countries, contextualizing the phenomenon in contemporary times and describing its trends. Subsequently, it sets out a series of premises to be considered in the formulation of a public policy on the subject. Finally, it proposes some elements to be considered in the formulation of this public policy considering, from an international perspective, relevant contributions on the subject. From a national perspective, the modernization of the State to face the TOC is proposed, as well as an integrated public policy that simultaneously considers several aspects involved in the manifestation of the phenomenon is suggested considering a perspective in short, medium and long term.

Keywords

Transnational Organized Crime (TOC), Public policy, Intelligence against organized crime, State modernization, Integrated approach.

Introducción

El tema de este artículo es la delincuencia o crimen organizado transnacional (DOT) en las Américas, haciendo especial referencia a Latinoamérica. Se enfoca particularmente en los desafíos desde una perspectiva de política pública, describiendo el modo en que el fenómeno se manifiesta en la actualidad. La comprensión de estos elementos puede orientar para una formulación de política o estrategia contra el DOT compartida entre los países de la región. Condición necesaria, mas no suficiente, para reducir —e idealmente— eliminar este ilícito en sus múltiples manifestaciones, como para, asimismo, limitar su alcance fortalecido y ampliado por la globalización, lo que ha favorecido una perspectiva planetaria del espacio potencial de operaciones.

El texto se articula en tres ejes. El primero contextualiza el fenómeno de la DOT en la región. El segundo identifica premisas fundamentales por considerar para la elaboración de una política o estrategia contra la DOT en países Latinoamericanos, que por tradición no se han contemplado o, en su defecto, se han formulado de manera insuficiente. El tercero explica desde una óptica de política pública, elementos esenciales que contemplar para que la intervención del Estado contra la DOT, por medio de una política pública, contribuya al logro del objetivo buscado, considerando el respeto a los principios democráticos.

La metodología utilizada está basada en documentos oficiales, textos especializados (libros y artículos de revistas científicas), informes de organismos especializados, entrevistas a expertos, conversaciones de la autora con especialistas en la materia y trabajos previos de la suscrita.

1 Desarrollo

1.1 Contextualizando la DOT a nivel internacional y hemisférico

La evolución de la DOT en la región está asociada a su desarrollo internacional. Se constata al revisar los acuerdos internacionales en el tema y su influencia en acuerdos regionales en la materia. A lo que se adicionan instancias multilaterales subregionales que también contribuyen al esfuerzo declarado de forma colectiva de enfrentar estos ilícitos.

Desde una perspectiva jurídica, con relación a la DOT, el paso trascendental fue el año 2000 en Palermo, donde se originan

la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, que establecieron una conceptualización compartida sobre el fenómeno en la que se explicitaban factores mínimos que deben estar presentes en su realización, tal como indica su definición, al entenderla en términos de un:

«Grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material» (ONU, 2004: 5).

Desde una perspectiva histórica ha sido un instrumento primario en el tema. A nivel hemisférico no solo ha sido referenciado de forma constante, sino que también se ha reiterado la necesidad de que los países del continente americano lo suscriban o apliquen, para cuya implementación se ha ofrecido apoyo.

Por ejemplo, el Plan de Acción Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2006 señala al inicio del documento:

«El presente Plan de Acción Hemisférico tiene como propósito principal promover la aplicación por parte de los Estados Miembros de la OEA de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus protocolos [...]» (OEA, 2006).

Otro ejemplo se encuentra en Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT), que depende de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, creado en 2016. Su finalidad fundamental es la «asistencia técnica y legislativa a los Estados Miembros de la OEA para enfrentar y responder a la delincuencia organizada transnacional en sus distintas manifestaciones» (DDOT, s. f.). Por ejemplo, apoyando a «Estados Miembros que lo requieran en función de mandatos de la Organización, y para dar cumplimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos [...]».

A lo largo de los años, otros documentos internacionales específicos han complementado la Convención de Palermo (2000), lo que ha contribuido a robustecer su finalidad. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del año 2003, cuya finalidad es:

«[...] promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar a tal fin la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y promover la integridad, la rendición de cuentas y la buena gestión de los asuntos y bienes públicos» (ONU, 2010).

Entre los principales aportes de este documento destaca, por un lado, el reconocimiento que, en el marco de la corrupción, la tipificación del delito de soborno en funcionarios públicos tiene dos actores, tal como se explicita en el artículo 15:

«a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales» (ONU, 2004: 18).

Por otro lado, esta convención genera el espacio para visibilizar el daño que genera la corrupción, como factor que no solo debilita el Estado de derecho, sino que además perjudica a las comunidades más vulnerables, pues:

«[...] afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo» (ONU, 2004).

La Convención de Palermo ha sido un hito que favorece un punto de partida compartido para perseguir la DOT en el ámbito internacional como para la elaboración de documentos internacionales que contribuyen a esa labor.

También en este caso se constata el impacto regional de compromisos internacionales multilaterales en términos de referencia en los documentos hemisféricos. De esta manera, el Plan de Acción

Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (OEA, 2006) exhorta a los «Estados Miembros que todavía no lo hayan hecho a que consideren suscribir, ratificar y/o adherirse, según sea el caso, a los siguientes acuerdos internacionales: [...] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción [...]» (OEA, 2006).

En el caso de los países Latinoamericanos esto es de especial relevancia y utilidad debido a los altos índices de percepción de corrupción que presenta. En efecto, a partir del índice de percepción de la corrupción de 2024, la consejera regional para las Américas de Transparencia Internacional, Luciana Torchiaro, ha señalado que:

«[...] observamos este año es que la región no logra avanzar en la lucha contra la corrupción y hay una 'despriorización' de la agenda de transparencia en la mayoría de los países. Este año, la región obtiene 42 puntos sobre 100 posibles, en una escala de cero a 100, en la que 100 es percibido como muy limpio y cero como muy corrupto, y esto nos ubica a 22 puntos por debajo de la Unión Europea y 3 puntos por arriba de Medio Oriente y África del Norte» (Drazer, 2025).

En la figura 1 se ilustra un panorama hemisférico de percepción de la corrupción para el 2024, de acuerdo a la medición efectuada por transparencia internacional.

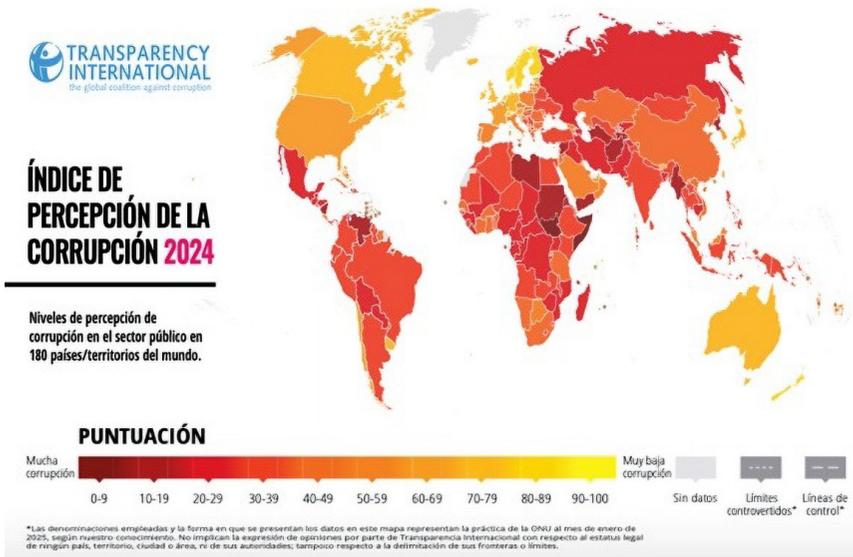


Figura 1: Índice de percepción de la corrupción (2024). Fuente: Índice de percepción de la corrupción 2024, Transparencia Internacional

En la perspectiva de Torchiario, Latinoamérica se distingue en materia de corrupción por su:

«[...] debilidad institucional de Latinoamérica, la falta de transparencia sostenida en el tiempo, la falta de participación, han permitido el auge del crimen organizado, y esto es muy propio de la región. Hoy, Latinoamérica se ha convertido en un polo internacional del crimen organizado. En la región, observamos tráfico de drogas, tala ilegal, minería ilegal, tráfico de personas, e infinidad de crímenes que se nutren de la corrupción para poder operar libremente» (Drazer, 2025).

Por este motivo, los esfuerzos por abordar la DOT desde la corrupción es relevante de los acuerdos internacionales reiterados a nivel hemisférico es un aporte significativo para debilitar estos ilícitos.

Los esfuerzos realizados, aunque importantes, son insuficientes. Indicador de aquello puede ser los altos niveles de violencia registrados en América Latina y el Caribe, que superan en las últimas dos décadas a otras zonas del mundo —que no están en guerra—, al consignarse «20 homicidios por cada 100 000 habitantes, cifra que más que triplica la tasa observada a nivel mundial» (BID, 2024:9).

Ello permite entender que, aun cuando a nivel regional en la OEA, la Secretaría de Seguridad Multidimensional a través del DDOT aporta con:

«[...] servicios de Secretaría Técnica a distintos foros políticos y especializados con competencia en la materia en el ámbito de la OEA y promueve proyectos de cooperación entre los Estados Miembros para fortalecer capacidades de investigación y persecución del crimen organizado a partir de distintas áreas temáticas, incluyendo: Lavado de activos; Corrupción, financiamiento ilícito y recuperación de activos; Decomiso, gestión, administración y liquidación de bienes de procedencia ilícita; Crímenes ambientales y protección de especies; Minería ilegal; Trata de personas; Tráfico; Ilícito de migrantes; Tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; Comercio ilegal y economías ilícitas; Delito cibernético y uso ilícito de Criptomonedas; Inteligencia artificial aplicada contra la Delincuencia Organizada» (DDOT, s. f.).

Todo esto en instancias subregionales se contemplan la DOT como tema interés.

En este sentido, en el marco del Consenso de Brasilia, creado en 2023 con el «objetivo fortalecer los lazos entre los países vecinos que componen América del Sur, promover la cooperación y proyectar la voz de Sudamérica en el mundo», se ha considerado como un asunto priorizado el «combate al crimen organizado transnacional», entre otros temas. En el marco de la presidencia *pro tempore* de Chile, se efectuó la primera reunión que abordó de forma específica la DOT, en la I Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Seguridad Pública y Crimen Organizado del Consenso de Brasilia, realizada en Santiago de Chile en abril de 2024. En dicha instancia, se hizo un llamado:

«[...] urgente [a] que las autoridades de todos los países coordinemos nuestros esfuerzos para combatir la inseguridad y el crimen organizado, ya sea compartiendo experiencias, intercambiando información que permita frenar a los delincuentes y elaborando una estrategia, con acciones concretas y medidas conjuntas, para frenar el crimen organizado en la región» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024).

En el segundo semestre de 2024, con la presidencia *pro tempore* de Colombia, fueron dados:

«[...] los primeros pasos para establecer una red de autoridades penitenciarias para fortalecer los sistemas carcelarios de los 12 países, así como se realizó un diagnóstico sobre los delitos ambientales en América del Sur que están relacionados con las finanzas criminales» (Swissinfo, 2025).

El primer semestre de 2025, con la presidencia *pro tempore* correspondiente a Ecuador, se ha indicado que el tema del COT es asunto prioritario y que se dará continuidad al trabajo realizado por las presidencias rotativas previas.

De acuerdo con lo expuesto, es posible señalar que los diferentes espacios multilaterales no evidencian superposición y pueden considerarse como instancias complementarias con la posibilidad de reforzarse. Asimismo, se constata que las acciones multilaterales en el hemisferio están influidas por la evolución de los temas y acuerdos internacionales que se efectúa en Naciones Unidas. Para finalizar, se observa un esfuerzo por gene-

rar una concertación a nivel subregional debido al incremento en la violencia de la DOT en la Latinoamérica, lo que afecta de forma inédita a países sudamericanos, como por ejemplo Ecuador y Perú. Ambos han debido adoptar medidas excepcionales ante repentinas olas de violencia en ciudades importantes como Guayaquil y Lima, respectivamente (International Crisis Group, 2025; Arce, 2025).

1.2 Premisas fundamentales para una política o estrategia contra la DOT en Latinoamérica

Abordar de manera eficaz la DOT requiere como mínimo identificar las tendencias internacionales asociadas al fenómeno y las particularidades de la zona que se espera intervenir para modificar los resultados observados en el sentido buscado. De esta manera, se conecta el contexto amplio que incide en la situación particular de una zona específica en un tiempo determinado.

Aunque parece lógico, no siempre se ha considerado aquello al momento de preparar respuestas desde el Estado, lo que revela desconocimiento de especificidades de una localidad en particular y contribuye a explicar por qué medidas exitosas en un caso pueden ser un fracaso en otro. Por ejemplo, la recomendación de intensificar políticas de detención, persecución y sanción («mano dura») en algunos ilícitos puede fracasar si no existe una capacidad estatal efectiva de implementarlo. Ejemplo clásico de aquello son las primeras respuestas gubernamentales ante hechos de violencia asociados a ilícitos que impactan a la opinión pública, que prometen incrementar las detenciones, sanciones y encarcelamientos. Aunque, en la práctica, la policía tiene déficits de personal, el sistema judicial está superado en las causas por investigar, los funcionarios disponibles son menos del mínimo necesario y las cárceles están sobrepobladas, lo que pone en jaque el control penitenciario en su interior.

Se plantea en contraposición a esta «política de mano dura» una política consistente que, en términos de oposición a la anterior nomenclatura, se denominaría «política de cabeza inteligente», basada en la comprensión de las tendencias actuales, globales y locales que configuran el fenómeno y que no solo se basa en la evidencia, sino que también considera las fortalezas y debilidades institucionales para enfrentar la DOT. Se tiene la convicción

de que debe efectuarse en el marco de sistemas políticos democráticos cuya legitimidad está asociada a la provisión de bienes públicos como seguridad y desarrollo a toda la población. Los importantes déficits en su concreción, reflejados en un permanente decrecimiento en sus indicadores, pueden poner en cuestionamiento la preferencia de la democracia como sistema político por los ciudadanos, lo que deteriora su legitimidad (Malamud y Nuñez, 2024).

El desarrollo en Latinoamérica de una política pública consistente para enfrentar la DOT requiere considerar como mínimo algunas premisas, como supuestos básicos por contemplar en la formulación de la intervención del Estado para enfrentar el tema. A continuación se presenta una propuesta de ellas con la que se espera promover un debate en la materia, basado en la información existente y la evidencia disponible, para evitar que nuevos planteamientos de política pública se efectúen con base en ideas apoyadas en inspiraciones emocionales con escaso sustento empírico.

A continuación se proponen diez premisas por considerar en la formulación de una política o estrategia latinoamericana contra la DOT:

- *Premisa uno.* La tradicional conceptualización de la DOT requiere ser actualizada, pues una aproximación descriptiva es insuficiente para comprender el fenómeno que es necesario abordar, por ejemplo, desde una óptica de política pública.

En este sentido, en la actualidad se plantea la pertinencia de una conceptualización que dé cuenta de la evolución de la DOT (Albarracín 2023; Zeballos, 2024), lo que sugiere repensar el modo en que es entendida. Considerando que se ha transformado en términos de considerarla, además, como un tipo de orden social que en algunas zonas se instala con la finalidad de imponer una organización diferente a la previamente establecida (Trejo y Ley, 2022; Felman y Luna, 2022; Guerra, 2023).

En efecto, se trataría de grupos que a través de un:

«[...] conjunto de acciones y decisiones tomadas de forma conjunta entre autoridades legalmente instituidas y una organización criminal que ejerce un amplio dominio sobre un territorio y una fuerte influencia sobre

la sociedad local. Se orientan al manejo de la administración pública con la finalidad de apropiarse de sus recursos bajo una fachada de legalidad» (Duque, 2021: 353).

De forma que contar con una definición contemporánea del fenómeno se convierte en un desafío, lo que evidencia los cambios que de forma incremental se detectan en su manifestación, tanto en su manera de actuar como en las implicancias derivadas. Un ejemplo en este sentido es el surgimiento de la noción «gobernanza criminal» (Duque, 2021), que da cuenta de cómo en algunas instancias ha surgido una coordinación entre políticos y criminales que facilita el logro de los objetivos de cada uno de estos actores, en especial cuando la institucionalidad del Estado es débil.

- *Premisa dos.* El tradicional enfoque para enfrentar la DOT presenta importantes déficits que se reflejan en el incremento del fenómeno a nivel global, por lo que es necesario revisar la eficacia de la manera en que históricamente ha sido abordado el fenómeno.

La Iniciativa Global contra el Crimen Organizado (GI-TOC), en el segundo informe global contra el crimen organizado, publicado en 2023, midió quince ilícitos, diez de ellos por segunda vez, lo cual supone un alza si se compara con la medición previa. La figura 2 precisa los valores de este aumento.

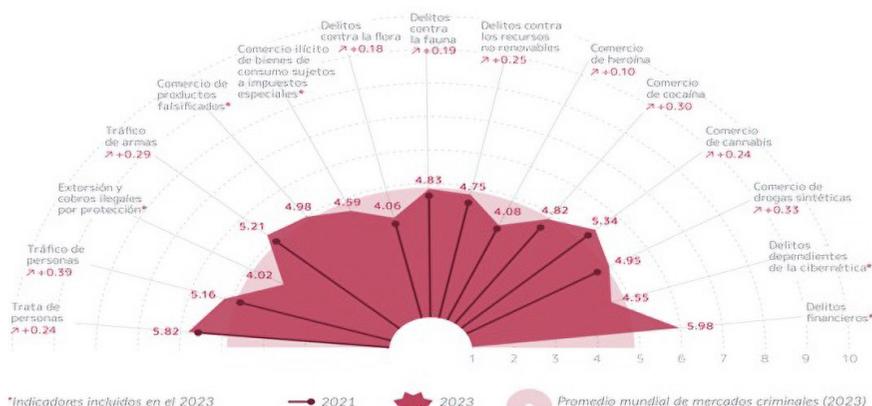


Figura 2: Mercados criminales, el promedio mundial de 2021 vs. el de 2023. Fuente: GITOC, 2023

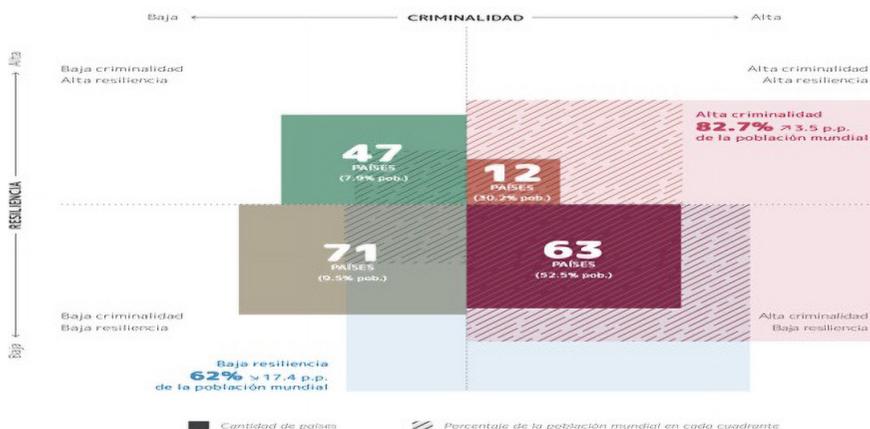


Figura 3: Clasificaciones de vulnerabilidad. Fuente: GITOC, 2023

Esta medición consideró 193 países, de los cuales 134 presentan baja resiliencia a la criminalidad, es decir, una escasa capacidad para recuperarse de este tipo de ilícitos. Esta situación afecta al 62 % de la población mundial, tal como se indica en la figura 3.

El tráfico de drogas, principal ilícito que desarrolla la DOT, tampoco presenta resultados que permitan creer que está en retroceso. El *Informe Mundial sobre las Drogas 2024*, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), evidencia que el consumo y la producción de drogas no se reduce.

«El número de personas que usan drogas se elevó a 292 millones en 2022, lo que representa un aumento de 20 % en 10 años. El cannabis sigue siendo la droga más ampliamente consumida en todo el mundo (228 millones de consumidores), seguido por los opioides (60 millones de consumidores), las anfetaminas (30 millones de consumidores), la cocaína (23 millones de consumidores) y el éxtasis (20 millones de consumidores)».

Según el mismo informe, de las 64 millones de personas que presentan «trastornos por el uso de drogas, solo una de cada 11 recibe tratamiento», asunto en el que las mujeres están en desventaja. Ellas acceden en menor medida que los hombres a rehabilitación, pues «solo una de cada 18 mujeres con trastornos por consumo de drogas recibe tratamiento en comparación con uno de cada siete hombres» (UNODC, 2024).

- *Premisa tres.* América Latina y el Caribe son reflejo de las tendencias internacionales en materia de DOT y en algunos aspectos los impacta de forma severa, por ejemplo en la violencia asociada, que la convierte en «la región más violenta del mundo e insegura del mundo» (BID, 2024: 9).

En Latinoamérica, los homicidios son una de las consecuencias de la DOT, y los causan diversos motivos: ajustes de cuentas, sicariatos, extorsión, secuestro o delitos hacia la propiedad privada o las personas. El informe *Los Costos del Crimen y la Violencia* del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) destaca que, en las «dos últimas décadas, la tasa de homicidios en ALC ha sido sistemáticamente mayor que en las otras regiones del mundo» (BID, 2024: 9), lo que mantiene una tendencia en ALC para 2022 de «20 homicidios por cada 100.000 habitantes, cifra que más que triplica la tasa observada a nivel mundial» (BID, 2024: 9), de modo que se produce un coste directo en promedio del «3,44 % del PIB de los países de la región en 2022» (BID, 2024: 13), medición en la que se consideran 22 países. Ello equivale a «aproximadamente 78 % del presupuesto público para educación, el doble del presupuesto público para asistencia social y 12 veces el gasto público y privado para investigación y desarrollo de estos países» (BID, 2024: 13), lo que evidencia el dañino impacto que genera en la sociedad.

Coincidiendo con el informe del BID, el *Balance de Homicidios en América Latina y el Caribe 2024*, elaborado por Insight Crime (2025) estima una tasa de homicidios de 20,2 por cada 100 000 habitantes, la cual varía en cada país tal como se ilustra en la figura 4 y 5.



Figura 4: Tasa de homicidios en América Latina en 2024. Fuente: Insight Crime, 2025



Figura 5: Tasa de homicidios en América Latina en 2024. Fuente: Insight Crime, 2025

En la actualidad, el país más violento de la región es Ecuador, que registra un asesinato cada hora y tiene una tasa de 38 homicidios por cada 100 000 habitantes; se contabilizan 1300 homicidios en los 50 primeros días del año, cifra que se ha incrementado en un 40 % respecto al 2023, lo cual evidenciaría que «Ecuador enfrenta ahora una nueva configuración de bandas criminales, más armadas, mejor entrenadas y más violentas que nunca» (Mella, 2025).

No obstante, el incremento en la violencia por parte de la DOT no es exclusivo de Ecuador; diferentes países identifican bandas transnacionales cuya novedad está dada por su control territorial en la zona donde se instalan, la violencia con la que actúan para imponerse y su capacidad para actuar en el ámbito internacional, entre otros factores (Manjarrés, McDermott y Newton, 2024).

- *Premisa cuatro.* Se requiere una efectiva capacidad para abordar la DOT de manera integral, incorporando enfoques cuya relevancia se comienza a entender recientemente, como, por ejemplo, la perspectiva de negocio ilícito que sustenta la permanencia y ampliación del alcance de la DOT.

Esta perspectiva implica comprender al menos tres ideas clave:

- a) «La criminalidad es un problema regional más que nacional» (Bergman, 2023: 14), lo que obliga a pensar, planificar y actuar en lógica de cooperación internacional, asunto que en la región ha sido difícil. Recientemente se han observado

esfuerzos que buscan revertir la pasividad previa (Vargas, 2024; McCubin, 2025).

- b) «Tanto la prosperidad económica como el incumplimiento de las leyes son dos factores que deben combinarse para el aumento de la delincuencia» (Bergman, 2023: 14), bajos niveles de institucionales es un caldo de cultivo para potenciar la DOT, en especial cuando se produce un incremento en el poder adquisitivo de la población, si no se fortalece la institucionalidad de forma paralela, aspecto descuidado en los países de la región, en particular por una subvaloración de los niveles de corrupción que han estado produciéndose en su interior.

El índice de percepción de la corrupción 2024 alerta sobre los delitos ambientales en América señalando que:

«La corrupción en las Américas ha permitido que el crimen organizado opere con libertad de acción e impunidad. Esto facilita los delitos ambientales, como la tala ilegal en Ecuador (32), la minería ilegal en Chile (63) y Colombia (39) y el tráfico de flora y fauna silvestres en Brasil (34) [...] Prácticamente el 80 % de los 1013 asesinatos de defensores ambientales que se han cometido desde 2019 sucedieron en las Américas (794), en particular en Brasil, Colombia y México» (Transparencia Internacional, 2025).

- c) «El crimen se ha convertido en un “negocio rentable”» (Bergman, 2023: 14) y resulta difícil estimar sus ganancias. Sin embargo, decomisos producto de operaciones que desbaratan acciones de la DOT permiten acercarse a la magnitud del dinero que mueve. Un caso emblemático ocurrió en México cuando en 2019 la policía llegó a la residencia del empresario ZhenLi Ye Gon y encontró dinero apilado que en total sumó 207 millones de dólares estadounidenses (BBC, 2019).
- *Premisa cinco.* El factor tecnológico está cada vez más incorporado en la comisión de ilícitos efectuados por la DOT, lo que amplía las posibilidades de su realización y las ganancias que produce, de modo que es un desafío para el Estado detectarlo de forma oportuna, tener la capacidad para monitorearlo, perseguir y sancionar el uso de las tecnologías sofisticadas en la comisión de ilícitos.

El caso Encrchat ilustra la magnitud del desafío, al desbaratar un grupo de personas que usaba mensajería encriptada para coordinar ilícitos enmarcados en la DOT.

«Desde el inicio de la operación, se han llevado a cabo 6558 arrestos, incluidos 197 “objetivos de alto valor”. Además, se han incautado 739,7 millones de euros en efectivo y se han congelado 154,1 millones de euros en activos y cuentas bancarias. En términos de drogas ilegales, se han incautado 30.5 millones de pastillas de drogas químicas, 103,5 toneladas de cocaína, 163,4 toneladas de cannabis y 3,3 toneladas de heroína» (Ficarazzi, 2023).

Se reconoce que esto es solo el comienzo, pues posteriormente nuevas operaciones han seguido detectando el uso de tecnología encriptada para la DOT. En todos los casos se han incautado significativas sumas de dinero y droga (Sánchez, 2024; Viudez, 2025).

- *Premisa seis.* Abordar con eficacia la DOT desde el Estado requiere robustecer la inteligencia criminal, muchas veces confundida con la inteligencia policial. Sin embargo, se trata de cosas diferentes, pero relacionadas. Mientras la primera corresponde a la función de inteligencia desarrollada por la policía, la segunda se refiere a la inteligencia contra el crimen organizado que se espera sea realizada por las diferentes entidades vinculadas al tema: aduanas, cárceles, policías, instituciones de inteligencia financiera (Sancho, 2024), las cuales requieren para su eficacia una instancia de encuentro para integrar la información obtenida, compartir los análisis elaborados y coordinar la actuación con la finalidad de generar un panorama del fenómeno en cada país y las aristas internacionales detectadas que requieren colaboración internacional.
- *Premisa siete.* Reducir la DOT no puede lograrse solo con la actuación del Estado en términos de monitoreo, detección, detención, persecución y sanción. El rol de la sociedad civil es clave para legitimar este trabajo y rechazar una cultura que favorezca la DOT, por ejemplo: la compra de ilícitos robados o falsificados, que puede legitimarse por tener un valor económico, argumentando el escaso poder adquisitivo de la población, para lo que se desconocen los costes ocultos de ese «seudoprecio barato»; cuestionar la creciente moda de la denominada «cultura narco», que a través de series, canciones y líderes, promueve determinado estilo de conducta y

vida, que destaca por el beneficio y placer inmediato, y lo más preocupante, el uso de la violencia para resolver las disputas, como también, una visión desechable de la vida de las personas, entre otros.

En este contexto, una política contra la DOT debe considerar un ecosistema contra la DOT que contemple al Estado como articulador, pero además deben estar presentes la sociedad civil, el sector privado, las asociaciones profesionales y la academia, en una convocatoria donde el mensaje es claro: todo unidos para reducir e idealmente eliminar a la DOT, poniendo en cuestionamiento mensajes simplistas que a veces se transmiten respecto a la violencia como mecanismo para resolver el conflicto y el asesinato para eliminar el disenso o la competencia entre bandas.

Desde la ONU se efectúa un trabajo relevante de forma creciente para promover el involucramiento de la sociedad civil para enfrentar la DOT, particularmente en ilícitos como por ejemplo el narcotráfico (UNODC, 2020; UNODC/INACIPE, 2020).

- *Premisa ocho.* Profesionalizar el debate sobre la DOT, evitando la politización partidista cuya postura puede modificarse de forma significativa ante un mismo tema de acuerdo a si se está del lado del oficialismo o la oposición.

Se trata de diagnosticar, basándose en la evidencia, la situación de cada país y la región con relación a la DOT. De esta manera se facilita la capacidad de consensos transversales, en una primera etapa respecto a la definición del problema que es necesario enfrentar, lo que favorece la identificación de la forma en que ello puede ser enfrentado, de modo que se consideren los objetivos por alcanzar, las capacidades disponibles o requeridas y los recursos que es necesario tener, es decir, la estrategia por desarrollar e implementar para lograr lo propuesto. Un acuerdo suprapartidario en este sentido, cuyas bases se sustentan en la evidencia encontrada, puede dar continuidad a la política sobre tema, lo que evitaría variaciones radicales ante un cambio de autoridad a cargo o del Gobierno debido al inicio de un nuevo periodo presidencial, asunto que ha debilitado la actuación desde el Estado en esta materia.

Se trata de tener la capacidad de reconocer la existencia de bandas criminales transnacionales con presencia en diferentes países de la región y con características que las distinguen e

incluso permiten clasificarlas, como punto de partida para después evaluar su presencia en cada país de la región.

Un ejemplo que ayuda en este sentido es la investigación efectuada por el centro de pensamiento (especializado en análisis e investigación del crimen organizado) Insight Crime, que en 2024 identificó cinco principales grupos de crimen organizado en la región y, con información recopilada desde diferentes fuentes, los midió de acuerdo a las siguientes variables: «dominio territorial (40 puntos), economías criminales (40 puntos), penetración del Estado (40 puntos), capacidad militar (40 puntos), estructura (40 puntos), jerarquía (20 puntos) y alianzas criminales (10 puntos)» (Manjarrés, McDermott y Newton, 2024). De ellas se obtuvo el siguiente resultado que sistematiza la tabla 1.

Variable Grupo	Alcance territorial	Alianzas criminales	Economías criminales	Estructura	Penetración estatal	Liderazgo	Capacidad militar	Puntaje total	Ranking
Ejército de Liberación Nacional (ELN)	40	6	22	31	30	18	31	178	1
Cartel de Sinaloa	30	10	26	36	31	18	21	172	2
Tren de Aragua	27	2	32	21	40	12	15	149	3
Los Choneros	20	10	18	30	0	12	29	119	4
Los Lobos	20	8	19	18	0	8	29	102	5
Mara Salvatrucha (MS13)	2	0	2	36	0	16	8	64	6

Tabla 1: Comparación de la capacidad de grupos criminales en Latinoamérica. Fuente: Insight Crime, 2024

- *Premisa nueve.* Se requiere un acervo de buenas prácticas y lecciones aprendidas que oriente en la formulación de políticas públicas en materia de la DOT y pueda ser consultado por los países de la región desde diferentes instituciones encargadas del tema. Por ejemplo, en varios países latinoamericanos, ante la novedad de determinadas situaciones inéditas relacionadas con un incremento repentino de la violencia asociada al crimen organizado, se ha recurrido a estados de excepción constitucional que no pueden volverse permanentes. Asimismo, se ha involucrado a las FF. AA., lo que se ha observado que puede ser permanente, al no contarse con un plan que establezca los criterios para la entrada y salida de las FF. AA. en estos asuntos.

Esta sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas requiere ser construida con la experiencia de quienes tienen mayor tradición en cada tema. En este sentido, los países de origen de grupos criminales pueden aportar su conocimiento sobre ellos. Asimismo, aquellos que evidencian logros para frenar la DOT pueden compartir su camino para alcanzarlo. Por ejemplo, Italia, que superó un periodo de intensa violencia asociada a la DOT, puede aportar su aprendizaje en aquello (UNODC/INACIPE, 2020).

La construcción de esta base de datos está pendiente, por este motivo se requiere entender la provisionalidad del conocimiento bajo el cual se elaboran políticas públicas contra el crimen organizado, para lo que hay que tener presente que nueva información puede cambiar apreciaciones iniciales, lo que deja la posibilidad de ajustes ante datos que modifiquen la percepción inicial.

- *Premisa diez.* Enfrentar la DOT requiere una intervención sincronizada entre los diferentes niveles de actuación involucrados en su gestión. Se trata de tres anillos de actuación distintos y relacionados: la cooperación internacional, la colaboración interagencial y la coordinación intraagencial. Constituye un desafío pendiente, pues los diferentes intereses burocráticos (Metcalf, 1994), a los que en ocasiones se adicionan los intereses partidistas discrepantes desde diversas agencias del Estado y relaciones tensas entre las autoridades de los países, pueden dificultar la acción unificada que se requiere para enfrentar la DOT.

Esta acción integrada requiere comenzar al interior de cada institución o agencia del Estado vinculada al trabajo contra la DOT y continuar entre las diversas organizaciones del Estado que convergen en este tema, para finalmente, en el nivel internacional generar una sinergia que beneficie a todos los actores involucrados contra la DOT.

Fallos entre estos tres anillos permiten entender cómo importantes líderes de grupos criminales, después de mucho tiempo libres por la región, son detectados por alguna autoridad.

1.3 Elementos clave para una política pública eficaz contra la DOT en las democracias continentales

En el hemisferio, la DOT tiene diversas manifestaciones e implicancias que se pueden analizar mediante diferentes perspectivas.

Algunos países destacan por ser productores de drogas —como es el caso de Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela y Honduras (McDermott y Dudley, 2024)—, otros por ser zonas propicias para el tráfico —por ejemplo, Ecuador, Brasil y México— y otros destacan por su capacidad de consumo, por ejemplo, Canadá y EE. UU. No obstante, todos se ven afectados por el fenómeno de una u otra forma.

En una perspectiva de futuro, el panorama no es alentador. El informe *La quinta ola* (Williams, 2024) proyecta la DOT al 2040, con una visión pesimista. En su óptica, dentro de 15 años, el crimen organizado será más omnipresente y poderoso que en la actualidad, consecuencia de una combinación dinámica y compleja de presiones y oportunidades externas, y características emergentes de los mercados ilícitos y las redes delictivas.

Desde un enfoque de política pública, evitar ese escenario, considerando el actual contexto desde la DOT y algunos de sus desafíos, requiere al menos impulsar dos iniciativas que involucren al Estado (Sancho, 2024b).

El primero es robustecer la cooperación internacional, en especial cuando ello es factible, fomentando las diferentes instancias que ello ofrece y utilizarlas. En este sentido, destaca el aporte de la UNODC, el DDOT en la OEA, COPOLAD y el PACCTO en la Unión Europea.

El segundo es impulsar en los países una modernización del Estado, orientada a enfrentar esta nueva y novedosa forma en que se organiza, funciona y se manifiesta el COT. Se trata de algo diferente a lo tradicionalmente detectado y las estructuras estatales no cuentan con capacidad para enfrentar este nuevo escenario. Ello implica transformar instituciones, capacitar funcionarios, actualizar la legislación asociada, asignar recursos y fortalecer sobre todo algunas instituciones del Estado que se ven desafiadas a enfrentar este fenómeno, siempre considerando un enfoque integrado del tema, evitando perspectivas parciales y partidistas basadas en agendas personales y en ocasiones influidas por la corrupción.

Esta modernización del Estado debe considerar de forma prioritaria favorecer la generación o recuperación del poder de disuasión con relación a quienes desafíen el Estado de derecho en ilícitos vinculados a la DOT. Además, deben desarrollar la capacidad de sancionar a los grupos criminales. De esta manera se evita lo que Bergman (2023: 29-30) ha detectado: «Cuando la

disuasión es baja, el negocio del crimen tiende a concentrarse en menos manos y la lucha entre grupos poderosos podría desatar violencia».

Conclusiones

La DOT en la región es reflejo de las tendencias mundiales en la materia. Sus ilícitos se incrementan, resultado de más clientes y un aumento en las ganancias que obtienen. Las novedosas maneras en que los grupos criminales se manifiestan obligan a revisar la manera en que es bordada la DOT en los países latinoamericanos desde una óptica de política.

Se proponen diez premisas que buscan revisar tradicionales creencias y prácticas para enfrentar la DOT en el hemisferio. De esta manera, se espera contribuir a una elaboración de políticas actualizadas que considere algunos hallazgos detectados respecto a la actual manera en que se manifiesta la DOT en el continente.

Finalmente, bajo un enfoque de política pública, considerando que las actuales tendencias llevarán a un escenario pesimista, se proponen algunas medidas que considerar para revertir la tendencia. La clave está en formulación de las políticas públicas en la materia para los próximos años, con la convicción de que aún es posible revertir la tendencia y lograr un cambio significativo en el trabajo contra el COT, con la certeza de que se están resguardando la vida de la población, la estabilidad institucional y la mantención de la democracia como el sistema político preferido en la región.

Bibliografía

- Albarracín, J. (2023). *Crimen Organizado en América Latina*. Colombia, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Alda Mejías, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado [en línea]. *Revista Española de Ciencia Política*. 37, pp. 63-88. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>
- Arce, J. (2025). Estado de emergencia en Lima y Callao: estas son las restricciones y actividades permitidas [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://www.infobae.com/peru/2025/03/17/nuevo-estado-de-emergencia-regi->

- ra-en-lima-y-callao-que-restricciones-volverian-y-las-actividades-permitidas/
- BBC Mundo. (2019). Quién es Zhenli Ye Gon, el empresario detrás del mayor decomiso de dinero en efectivo de la historia de México (y por qué AMLO compara su caso con el de «El Chapo» [en línea]. *BBC News Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49079083>
- Berdal, M. y Serrano, M. (2005). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. México, FCE.
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen*. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Consenso de Brasilia. (s. f.). *Quiénes somos* [en línea]. Consenso de Brasilia. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://consensodebrasil.org/quienes-somos/>
- Dammert, L., Croci, G. y Frey, A. (2024). ¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina? Caracterizando el fenómeno y expandiendo su marco de interpretación [en línea]. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/02/DT_FC_94-1.pdf
- Drazer, M. (2025). En América Latina, la agenda anticorrupción «hace agua» [en línea]. *Deutsche Welle*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/en-america-latina-cuando-nuevos-politicos-llegan-al-poder-la-agenda-anticorrupcion-hace-agua/a-71577293>
- Duque, J. (2021). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 241.
- Feldmann, A. y Luna, J. (2022). Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos. *Annual Review of Sociology*. 48, pp. 1-23.
- Ficarazzi, G. (2023). La operación EncroChat: un duro golpe al crimen organizado con más de 6,500 arrestos [en línea]. *Cuadernos de Seguridad*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://cuadernosdeseguridad.com/2023/06/operacion-encrochat/>
- GITOC. (2023). *Índice Global de Crimen Organizado*. Suiza, Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2020). *Guía para la participación comunitaria de la sociedad civil en el Mecanismo de Examen de la UNTOC*.
- Guerra, E. (2023). Organizaciones criminales. Apuntes desde la Teoría General de Sistemas Sociales. *Estudios Sociológicos*. México, Colegio de México. XLI(123).
- Hernández Morales, A., Alva Rivera, M. y Sandoval Vargas, H. (2025). Gobernanza criminal y capacidad estatal en México: apoyo ciudadano a los pactos político-delictivos [en línea]. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. Ecuador. 41. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp>
- International Crisis Group. (2025). *El recrudecimiento de la criminalidad ensombrece los comicios en Ecuador* [en línea]. International Crisis Group. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/ecuador/resurgent-crime-casts-shadow-over-ecuadors-polls>
- Malamud C. y Nuñez, R. (2024). *América Latina, crimen organizado e inseguridad ciudadana* [en línea]. España, Real Instituto Elcano. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-crimen-organizado-e-inseguridad-ciudadana/>
- Manjarrés, J., McDermott, J. y Newton, C. (2024). *GameChangers 2023 : Los 5 protagonistas del crimen* [en línea]. Insight Crime. [Consulta: 2025]. Disponible en <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-protagonistas-criminales/>
- Manjarrés, J., Newton C. y Cavalari, M. (2025). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2024* [en línea]. Insight Crime. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2024/>
- McCubin, R. (2025). *PNP y Estados Unidos dan duro golpe al 'Tren de Aragua': 23 miembros fueron capturados y 120 víctimas fueron rescatadas* [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2025/02/08/pnp-y-estados-unidos-dan-duro-golpe-al-tren-de-aragua-20-miembros-fueron-capturados-y-84-victimas-fueron-rescatadas/>
- McDermott, J. y Dudley, S. (2024). *GameChangers 2023: la cocaína, entre el fogonazo y el estallido en 2024* [en línea]. Insight Crime. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-cocaina-fogonazo-estallido-2024/>

- Mella, C. (2025). Ecuador se sitúa como el país más violento de América Latina: un asesinato cada hora [en línea]. *El país*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/america/2025-03-02/ecuador-se-situa-como-el-pais-mas-violento-de-america-latina-un-asesinato-cada-hora.html>
- Metcalfe, L. (1994). Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública. En: Kliksberg, B. (ed.). *El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, INAP.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2024). *Chile organiza reunión para fortalecer los esfuerzos regionales en la lucha contra el crimen organizado* [en línea]. Chile. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.minrel.gob.cl/noticias-anteriores/chile-organiza-reunion-para-fortalecer-los-esfuerzos-regionales-en-la>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. EE. UU.
- . (2010). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Austria, ONU.
- . (2020). *La Experiencia Italiana en la Lucha Contra el Crimen Organizado y la Corrupción*. México, ONU.
- . (2024). *Informe Mundial de Drogas 2024*. Viena, ONU.
- Organización de los Estados Americanos. (s. f.). *Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional* [en línea]. EE. UU. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.oas.org/ext/es/principal/oea/nuestra-estructura/sg/ssm/ddot>
- . (2006). *Plan de Acción Hemisférico Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. CP/RES. 908 (1567/06). EE. UU.
- Pérez-Vincent, S. M. et al. (2024). *Los Costos del Crimen y la Violencia*. Washington, BID.
- Rodríguez Arrieta, C. M., Realuyo, C. B. y Patiño, M. L. (2025). El impacto de las economías ilícitas en el contexto del crimen organizado en Ecuador [en línea]. *Revista electrónica TAMBARA*. Ecuador. 25(136). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://tambara.org/wp-content/uploads/2024/12/1.Impacto_Econom%C3%ADas_Il%C3%ADcitas_en_Contexto_COT_Rodr%C3%ADguez_et_al.pdf
- Sancho Hirane, C. (2021). Estrategia Nacional Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) en países

Latinoamericanos: ¿desafío de política pública pendiente?
ARI. España. 20.

- (2024a). Inteligencia y política pública. En: Antón-Mellón, J. (coord.). *Teoría de la Inteligencia en sistemas Políticos Democráticos*. España, Tirant lo Blanch.
- (2024b). Inteligencia Contra el Crimen Organizado: ¿Desafío pendiente en países de latinoamérica, ante un fenómeno que está mutando? *Pensamiento Estratégico – Ademic*. Ecuador. 4(1).

Schultze-Kraft, M. (2016) Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Quito, Flacso. 55.

Swissinfo. (2025). Colombia transfiere a Ecuador la presidencia pro tempore del Consenso de Brasilia [en línea]. *Swissinfo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-transfiere-a-ecuador-la-presidencia-pro-tempore-del-consenso-de-brasilvia/88821391>

Transparencia Internacional. (2025a). *Índice de Percepción de la Corrupción 2024* [en línea]. Transparency International, the global coalition against corruption. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/publications/corruption-perceptions-index-2024>

- (2025b) *Índice de Percepción de la Corrupción 2024: La Corrupción Fomenta los Delitos Ambientales en las Américas* [en línea]. Transparency International, the global coalition against corruption. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-fuels-environmental-crime-across-the-americas>

Trejo, G. y Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Revista Política y Gobierno*. México. XXIII(1).

- (2022) *Votos, drogas y violencia: La lógica política de las guerras criminales en México*. México, Debate.

Vargas, S. (2024). Cayó en Colombia alias Bobby, el principal cabecilla del Tren de Aragua en Chile: tenía circular roja de Interpol [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/07/cayo-en-colombia-alias-bobby-el-principal-cabecilla-del-tren-de-aragua-en-chile-tenia-circular-roja-de-interpol/>

- Viúdez, J. (2025). Detenidos dos distribuidores de un servicio de mensajes encriptados usado por el crimen organizado [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2025-02-10/detenidos-dos-distribuidores-de-un-servicio-de-mensajes-encriptados-usado-por-el-crimen-organizado.html>
- Williams, P. (2024). *The Fifth Wave. Organized crime in 2040*. Ginebra, Global Initiative against Transnational Organized Crime.
- Zeballos, P. (2024). *Un Virus Entre Sombras. La Expansión del Crimen organizado y el narcotráfico en Chile*. Chile, Catalonia.

Capítulo cuarto

Influencia del terrorismo islámico en Iberoamérica, ¿una preocupación genuina? Visiones desde Colombia

Mónica Flórez Cáceres¹

Resumen

La radicalización se ha consolidado como una de las amenazas más apremiantes para la humanidad desde tiempos antiquísimos y, en los últimos años, se ha convertido en un arma letal que combina la adopción de posturas rígidas con el surgimiento de tecnologías disruptivas y estrategias híbridas que facilitan la ejecución de actos terroristas. Iberoamérica y, más particularmente Colombia, ha sido testigo de ello, del arraigo de creencias que han encontrado cimiento en la violencia como medio para alcanzar objetivos particulares que ponen en riesgo la seguridad nacional, regional e, incluso, mundial. Así, este capítulo explora el fenómeno del terrorismo islámico, sus orígenes y su expansión en espacios y escenarios geopolíticos álgidos como el hispanoamericano y el colombiano.

¹ Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos magna cum laude (UMNG). Especialista en Gerencia de Comercio Internacional (UMNG). Magíster en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (UFV). Doctora HC en Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales. Docente en la Escuela Superior de Guerra «General Rafael Reyes Prieto». Jefe de la Oficina de Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada – Colombia.

Palabras clave

Terrorismo, Radicalización, Hispanoamérica, Hibridez.

Influence of Islamic terrorism in Ibero-America, a genuine concern? Visions from Colombia

Abstract

Radicalization has been consolidated as one of the most pressing threats to humanity since ancient times and, in recent years, it has become a lethal weapon that combines the adoption of rigid postures with the emergence of disruptive technologies and hybrid strategies that facilitate the execution of terrorist acts. Ibero-America, and more particularly Colombia, has witnessed this, the entrenchment of beliefs that have found a foundation in violence as a means to achieve particular objectives that put national, regional and even global security at risk. Thus, this chapter explores the phenomenon of Islamic terrorism, its origins and its expansion in critical geopolitical spaces and scenarios such as Hispanic America and Colombia.

Keywords

Terrorism, Radicalization, Hispanic America, Hybridity.

Introducción

En lo que a geografía y cultura se refiere, hay una gran distancia que separa a Iberoamérica de Medio Oriente, epicentro de la génesis de los movimientos radicales islamistas que hoy se erigen como una amenaza para la seguridad internacional. Tal vez ello ha relegado a un segundo plano el estudio del terrorismo islámico como una amenaza para el espacio iberoamericano. De hecho, con los atentados del 11 de septiembre de 2001, en Latinoamérica se despertó el apetito intelectual por el estudio del fenómeno, sin que llegase a ser parte formal de la agenda pública, y se concibió dentro de ella como una amenaza para la región.

Ya advertía Trujillo Álvarez (2018: 77) en su disertación sobre la presencia yihadista en Latinoamérica que:

«El concepto "terrorismo" se ha manejado prudentemente por la dificultad para algunos de establecer una clara frontera con los conflictos amados internos o brotes de corte guerrillero, denominador común regional en las décadas de los setenta y ochenta».

Precisamente no solo para la región, para Colombia, España o Portugal, sino para el mundo entero, la acepción unívoca del concepto de terrorismo ha sido uno de los mayores retos desde la explosión misma de la problemática en los tiempos modernos.

A ello se suma la conflictividad propia del área, en la que los grupos insurgentes y terroristas han captado la atención cruzando de forma inadvertida los límites entre las tácticas y estrategias propias de la guerra de guerrillas y las del terrorismo. Ello ha ocasionado que el debate público y el discurso político se centre en la calificación de los actos violentos cometidos sin que necesariamente medie un acuerdo común y una base sólida sobre el significado e implicaciones de afrontar un acto terrorista.

Así, en Iberoamérica existe una deuda histórica con el estudio juicioso del terrorismo y, particularmente, de la vertiente islámica que suscita una serie de debates que conjugan variables religiosas, culturales e históricas en general desconocidas por ciudadanos, hacedores de políticas públicas y tomadores de decisiones en uno y otro extremo de la geografía mundial. Determinar de manera correcta cuáles son los límites y conexiones se convierte entonces en una tarea ineludible en tiempos en que factores como la tecnología hacen que la influencia de esta forma de violencia sea aún mayor.

De este modo, este capítulo busca abordar cómo el terrorismo islámico se ha expandido hacia Iberoamérica para representar una seria preocupación, sobre todo en un contexto como el colombiano. Por tanto, en la primera parte se hará una aproximación conceptual y teórica del terrorismo desde su acepción más general hasta llegar a la vertiente islámica. Más tarde se analizará la incidencia del fenómeno en Iberoamérica, prestando especial atención a los catalizadores para, finalmente, apuntar cuáles son los posibles nexos y retos para el caso colombiano frente a los grupos armados organizados (GAO).

1 Nociones de terrorismo, el islam y la radicalización por Alá

La compleja realidad política, histórica y social de Iberoamérica encarna profundos desafíos de seguridad que ameritan un estudio que llega, incluso, a la reflexión sobre la naturaleza misma del ser humano. Con antelación a los fatídicos hechos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el terrorismo ya aparecía como una de las principales preocupaciones de los Estados que enfrentaban amenazas a su integridad, cohesión y estabilidad institucional.

Aunque los debates sobre su significado y repercusión se dieron décadas antes, fue después del 11S cuando se generalizó y priorizó la temática en la agenda de seguridad internacional. De hecho, según el Consejo de Europa, se pueden encontrar más de cien definiciones de terrorismo, por lo que no hay un consenso generalizado y universal sobre lo que se debe entender al hablar de terrorismo.

«Esta falta de acuerdo tiene consecuencias prácticas muy concretas: un solo ejemplo, la ONU ha sido incapaz de adoptar una convención contra el terrorismo, a pesar de tratar de hacerlo durante más de 60 años, debido a que sus Estados miembros no logran ponerse de acuerdo sobre cómo definir el término (Consejo de Europa, s. f.)».

Es así como la definición exacta de terrorismo aparece como la primera tarea que, tras siglos, no ha logrado culminarse con éxito, lo que supone un desafío mayúsculo, pues sin un concepto aceptado, al menos por la mayoría, la designación de terrorista seguirá siendo una acción en cierta medida «subjetiva» y profundamente politizada. Es decir, tal como lo afirma José Juan de Olloqui (2003), los héroes de unos son los terroristas de otros;

para unos, un asesino puede ser un revolucionario o libertador y, para otros, un terrorista. Lo más grave: la respuesta ante este tipo de violencia puede no ser la adecuada, más allá del debate sobre la semántica.

Si bien sí hay consenso en que el objetivo del terrorismo es político, la politización a la que se hace referencia es que el discurso de líderes y grupos de presión puede oscilar entre definiciones polarizadas que impiden que haya una aceptación legítima y generalizada de la calificación de un acto violento como terrorista. Ello supone entonces problemas tanto políticos como jurídicos que, aunque no son el objeto del presente capítulo, sí exponen la complejidad del terreno, aún más, cuando aparecen variables como la religión.

Empero, existen por lo menos cinco factores que sí son comúnmente aceptados. Al respecto, Cynthia Combs (2022), en su obra *Terrorism in the Twenty-First Century*, hace una aproximación bastante útil, en la que determina las características esenciales de un acto terrorista: un acto de violencia, una audiencia, la creación de un ambiente de miedo, víctimas (inocentes) y motivos o metas políticas.

De este modo, el terrorismo se ha convertido en una modalidad de lucha para grupos políticos, religiosos, étnicos y todos aquellos que, en medio de un conflicto asimétrico², desean asestar golpes contundentes que permitan cumplir con la máxima que indica que no quieren que mucha gente muera, sino que mucha gente vea. Sea propicio aclarar que el eje central del capítulo sobre terrorismo islámico de ninguna manera quiere consolidar una simbiosis que genere estereotipos o etiquetas falsas que lleguen a confundir incluso a un musulmán (quien profesa la fe del islam) con un extremista que concibe como herramienta predilecta el terror y la violencia para quien piensa diferente.

«El terror nace, por consiguiente, de una convicción inflexible en nuestra forma de vida, que no permite a los otros expre-

² Desde el fin de la Guerra Fría, la mayoría de confrontaciones y conflictos armados pasaron de darse entre Estados o actores de igual estatus a concentrarse en luchas en las que es clara la diferencia de las condiciones de las partes en disputa.

«En algunos conflictos recientes, en los que la parte más débil buscaba obtener una ventaja comparativa frente a un enemigo militarmente superior, asistimos a la reaparición de prácticas prohibidas desde hace tiempo en los conflictos armados, como son los ataques directos contra personas civiles, la toma de rehenes y el uso de escudos humanos, y a la utilización de esas prácticas como estrategia» (Geiss, 2006).

sar sus diferencias. En ciertos casos, esta convicción absoluta se convierte en una auténtica pasión (se sigue hasta el fanatismo) y sólo entonces se puede traducir en acciones violentas que aprueban el autosacrificio y la matanza indiscriminada de otros (Brand, 2005: 155)».

Es menester reiterar cuanto sea necesario que el islam es una religión e incluso un proyecto político basado en el Corán que, como lo indica Aya Smittmans (2004), no tiene por qué ser violento. Precisamente, en su estudio sobre el panarabismo y el fundamentalismo islámico subraya que no fue sino hasta los siglos XII y XIII cuando se comenzó a asociar la yihad con la guerra o la violencia, una palabra comúnmente asociada al terrorismo en la actualidad, pero que en el dogma hace referencia a la lucha por llevar a alguien por el camino de Alá, o incluso la lucha interna por ser un mejor musulmán (Amirian y Zein, 2009).

También, en aquella época es que los *hashshashin* y los imanes chiitas eran enfáticos en aseverar que la no aplicación de la *sharía* por parte de un gobernante en un pueblo de mayoría musulmana ameritaba la lucha en contra de él. En particular los *hashshashin*, cuyo vocablo se castellaniza como «asesino», hace referencia a una secta musulmana secreta que tenía su bastión en lo alto de las montañas de Persia y Siria. Su referencia es de vital importancia en este capítulo, pues es una de las primeras manifestaciones de radicalización asociada al Islam.

«Con sede en un impenetrable castillo persa, Alamut, estos agentes se especializaban en asesinatos selectivos y espionaje. Se infiltraban en las filas de sus enemigos, atacaban a sus objetivos, a menudo con cuchillos, y estaban dispuestos a morir por su misión. Los enemigos sirios los llamaban los hashshim (Millán, 2018)».

Se encuentran, de este modo, antecedentes explícitos sobre la radicalización, en este caso islámica, que data de hace siglos y que da cuenta sobre las vertientes extremistas cuyo estudio explica cómo se ha adoptado la violencia como herramienta para organizaciones como Al Qaeda, el Estado Islámico o Ansar Al Sharia. Si bien intervienen asuntos psicológicos que exceden el alcance de este escrito, es vital entender que el crecimiento en entornos con características estructurales políticas, económicas, sociales y culturales conduce al individuo y a los colectivos a marginarse del espíritu de cuerpo de la sociedad a la que pertenecen para imponer su visión radical.

En tiempos modernos se puede hacer un estudio retrospectivo hasta 1979, cuando en Irak triunfaron los islamistas que promovieron la expansión del fundamentalismo.

«La radicalización fundamentalista ve en la Sharia (el sistema legal islámico) la base de un programa político. Reacciona contra la secularización o la corrupción de las costumbres. Asegura que la violencia permitirá acabar con los obstáculos que impiden la extensión del islam y defender a la comunidad musulmana (Montero, 2023)».

Fue precisamente hacia finales de los años setenta del siglo xx cuando se asentó el yihadismo como definición de una guerra santa promovida para establecer los sistemas islamistas de los países de mayoría musulmana. De hecho, en 1981, el presidente Sadat de Egipto cayó en las manos de la «yihad islámica» como repercusión de los acuerdos con Israel³ (Montero, 2023). Más tarde, la invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética dispuso el telón de fondo para que la radicalización islámica tuviese la oportunidad de demostrar su alcance, aún más con apoyo extrarregional que terminó, después de la caída del régimen soviético, en la organización de los yihadistas bajo el mando de Osama bin Laden.

He ahí la génesis de «La Base», del muy nombrado pero poco conocido a profundidad Al Qaeda, aquel grupo yihadista que ocupó por meses las primeras planas de los periódicos, revistas, artículos y libros que se volcaron a estudiar quién estaba tras los atentados del 11S. Tras catapultarse a la fama mundial y ser el rostro de Bin Laden el más afamado, que sirvió incluso para estereotipar a los musulmanes, se dio una oleada de expansión y bifurcación de organizaciones que se hacían presentes en donde había vacíos de poder y donde la violencia se imponía.

Irak, Afganistán, Libia, Túnez y Egipto, entre otros países, encarnaron una cruenta lucha que aún no termina y que amenaza con empeorar. Es muy probable que quienes piensan que la muerte de Bin Laden marcó el fin de Al Qaeda se equivoquen, pues como lo afirma Rafat Ghotme (2015: 12) en su libro sobre la organización «[...] aparte de dominar en la formulación y propagación

³ Debe también tenerse en cuenta que, para la fecha, los nacionalismos árabes entraron en crisis, por lo que los movimientos islamistas se erigieron como una posible salida para cohesionar a los países de la región frente a la influencia externa (Montaner, 2021).

de ideología, Al Qaeda Central cumple una función estratégica determinante en la descentralización del movimiento yihadista».

Esta descentralización será una estrategia analizada en la segunda parte de este capítulo, al verse cómo puede haber una expansión geográfica a partir de este principio aunado al de dispersión. A la fecha, en la lista de la Unión Europea de terroristas aparecen por lo menos catorce personas y veintidós organizaciones; no obstante, se hace mención sobre todo de Al Qaeda, como el grupo terrorista que en tiempos modernos ha liderado la expansión del salafismo yihadista⁴. Si bien el Estado Islámico ha crecido en poder y popularidad, no se obvia la existencia de los primeros, sino que se fijan sus pautas de comportamiento como guía para los grupos que le suceden en las banderas del terrorismo islámico.

En términos generales, la noción del «otro» o de la diferencia desaparece ante una dinámica de radicalización en la que se vive, se muere y se asesina por una verdad que se considera única, pero que ciertamente encierra motivaciones políticas y económicas que pasan desapercibidas para quienes en el frente de batalla ofrecen su vida, o quienes se inmolan para dejar una lección a los infieles que los rodean. En el mundo occidental moderno parece más una película de ficción que una realidad, pero esta amenaza existe y cada vez extiende más sus alcances, en especial por las tecnologías, asunto que se tratará más adelante.

Los medios y metodologías resultan cada vez más atemorizantes. Basta con leer el relato de Nadia Murad (2018: 12) en su impactante libro *Yo seré la última*, en el que relata el drama vivido como esclava sexual de los soldados de Estado Islámico y denuncia el genocidio del pueblo yazidí al norte de Irak a manos de los radicales. Se leen en sus páginas que, antes de que empezara el temido exterminio:

«[...] el Departamento de Investigación y Fatwas de EI estudió a los yazidíes y llegó a la conclusión de que, como grupo

⁴ Salafismo yihadista es un término que surge en la década de los ochenta y que:

«[...] tiene como idea central la consolidación de un califato global mediante la guerra santa o yihad (en una de sus acepciones), que persigue el sometimiento del mundo a una forma de islamismo donde impere la sharía a través de métodos violentos, como el terrorismo. El salafismo yihadista entremezcla una posición de retornar a los "primeros días" del profeta Mahoma, por una cuestión de pureza en el actuar, con la misión de convertir a los "infieles" al islamismo, incluso, por la fuerza para concretar el califato» (Montaner, 2021: 16).

kurdoparlante que carecía de libro sagrado, eran no creyentes cuya esclavización constituía un aspecto establecido firmemente por la sharía».

A la par de la publicación de estos estudios que legitiman su actuar violento y contrario a los derechos humanos, se encargaban de masificar panfletos en los que respondían preguntas frecuentes sobre el tratamiento de prisioneras y esclavas, cosificándolas y minimizándolas a una simple propiedad. Se hace mención a este caso particular, pues muestra con crudeza hasta qué punto llega el proceso de radicalización y lo peligroso que llega a ser, en especial cuando interviene el factor religioso:

«La razón es que esta supone una fuerza motivacional tan profunda que logra que la persona se sacrifique por generaciones posteriores, renuncie a su propio bienestar y realice cualquier acción que interprete como la voluntad divina» (García, Valentín y Jiménez, 2024).

Desde una eiségesis de los textos islámicos, se ha interpretado de este modo la voluntad de Alá como una determinante para la suerte de los «infiel», de aquellos que no profesan la misma fe, asunto que se profundiza con el empoderamiento de grupos como el EI y Al Qaeda. Así se listan diversos actores amenazantes relacionados con esta causa:

«a) Individuos autor radicalizados motivados por la dimensión de una violencia que el «Estado Islámico» ha elevado a su máxima potencia; b) células pertenecientes a dicha organización terrorista o a otras como Al Qaeda o sus filiales o con relación con miembros de estas; c) terroristas retornados de Siria e Irak¹⁰; d) radicales frustrados por no haber podido viajar a dichas zonas; e) islamistas excarcelados en nuestro país [España] y otros del entorno; y f) yihadistas provenientes de otros países» (Alonso, 2016: 86).

En términos generales se tiene que el terrorismo, si bien es una amenaza que a temprana edad de la humanidad apareció como medio de lucha, hoy se forja como un fenómeno avasallante, cuya falta de claridad conceptual y politización semántica ha mermado el impacto de la lucha contraterrorista. A ello debe sumarse la despreocupación de ciertos Gobiernos por pensar que es un asunto ajeno y circunscrito solo a escenarios como el de Medio Oriente, África o Asia Central, omitiendo que crece de forma inconmensurable y extiende sus raíces más allá de su

configuración originaria, que llevan incluso a la península ibérica y aún más lejos: a América Latina.

A pesar de aquella obnubilación conceptual, quedan claros los factores comúnmente asociados a un acto terrorista: un acto violento, un objetivo político (e incluso económico), la creación de un ambiente de miedo, víctimas y una audiencia. Esta última característica se conecta con su propósito de impactar a un gran público de manera que, desde el miedo, se entienda la magnitud de su poder. Para el caso islámico, su motivación política se basa en los textos sagrados; «no existe duda alguna que el Corán quiere que se establezca un régimen político y musulmán en el que se garantice un orden social, moralmente justo e igualitario» (Aya-Smitmans, 2004: 37), lo que se constituye como una verdad única que debe ser defendida con la vida misma.

2 ¿Un régimen musulmán para Iberoamérica? La expansión del terrorismo islámico

Se apuntaba con antelación que una de las grandes lecciones que ha materializado Al Qaeda central es la de la descentralización y la dispersión, especialmente en áreas que representan caos y vacíos de poder, o que fueron parte de su historia, donde el fundamentalismo que no solo da una razón para vivir, sino también para morir, puede consolidarse. Así, es menester adentrarse en la influencia del terrorismo islámico en Iberoamérica, teniendo como base dos líneas: la posibilidad de reclutamiento e influencia en los entornos sociales, políticos y culturales, y el uso de bases y redes para la financiación y expansión.

Así, desde la península ibérica hasta el corazón de América Latina existen en la actualidad no solo indicios, sino pruebas fehacientes de la presencia de terroristas islámicos que buscan o bien recuperar sus raíces y espacios que, desde su concepción, por antonomasia les pertenecen, o desestabilizar la región vecina de su máximo enemigo imperialista en occidente. Pero, al cabo, la geoestrategia será de esencial importancia para explicar su presencia en el área.

Por su parte, España se reviste de una condición especial al estar próxima al norte africano y ser la entrada al continente europeo.

«En estas frágiles lindes entre uno y otro continente es constante el tránsito de individuos y mercancías, incluyendo en

ocasiones armas y drogas de difícil detección en tan porosa frontera. También es creciente la radicalización de una parte significativa de la población musulmana con nacionalidad española en dichas localidades (Ceuta y Melilla), donde confluyen numerosos factores facilitadores como la delincuencia, el desempleo, el absentismo escolar, la presencia de figuras religiosas que propugnan un islam fundamentalista y la proximidad de países en los que el islamismo radical no deja de crecer agudizando la inquietante inestabilidad regional» (Alonso, 2016: 101).

A ello se suma el propósito claro de reconquistar los territorios que en siglos pasados formaron parte del mundo musulmán, entre los cuales aparecen algunas regiones de España y Portugal (Cano, 2011). En cuanto a la proximidad con el Magreb, se tiene que el aumento de la actividad yihadista en situaciones de alta complejidad como la de Libia, Túnez y, en gran medida Egipto repercute de forma directa en la seguridad de la península ibérica. La conflictividad propia de la región del norte de África y los flujos migratorios y de economías ilícitas provenientes de África subsahariana y África central dan cuenta del riesgo exponencial al que están expuestas las costas del sur de Europa.

El panorama es por demás complicado, pues la mayoría de razones estructurales que se asocian a la radicalización tienen lugar en la vecina África. El desempleo juvenil que asciende al 44 %, altos niveles de desigualdad de ingresos, urbanización rápida y falencias en las instituciones estatales (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, s. f.) se conjugan para que los jóvenes, en su mayoría, sean más vulnerables a los discursos de los agentes de radicalización (que suelen ser empáticos y carismáticos) o a la influencia de amistades o familiares radicales (Reinares y García-Calvo, 2016).

Para el caso latinoamericano, la situación no es diferente. El narcotráfico, el tráfico de personas, las migraciones por conflictos internos, la inseguridad o la búsqueda de mejores condiciones de vida dejan a su merced a miles de ciudadanos que han vivido historias de violencia, de modo que la conciben como un medio legítimo para lograr metas u objetivos específicos. Al respecto, el dilema sobre la connotación del uso o calificación de un acto como terrorista emerge con fuerza, pues las guerras de guerrillas, asiduas en América Central y del Sur, y su intrínseca conexión con crímenes transnacionales hacen que definir la situación y enfrentar los desafíos sea un reto mayúsculo.

Precisamente, las exageradas ganancias de los negocios ilícitos del narcotráfico y del tráfico de armas y de personas hacen que el escenario sea atractivo para locales y extranjeros, por lo que se entiende que la financiación es uno de los ejes centrales para lograr el cometido, sea político o económico. Por ello, es vital revisar cifras como las citadas por Trujillo (2018: 78), quien indica que, según «fuentes de la inteligencia francesa han calculado que el dinero que fluye desde América Latina para Oriente Medio es de entre 60 y 100 millones de dólares cada año».

Desde Bolivia, la diputada Norma Piérola, citada también por Trujillo, denunciaba que el narcotráfico que salía de su país iba a Venezuela para financiar grupos terroristas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Hezbolá⁵ y Al Qaeda. A ello sumó la denuncia de injerencia maliciosa por parte de Irán, pues se detectó que varios de sus ciudadanos han ingresado a Venezuela y Nicaragua. En este último país se comunicó el ingreso irregular de tres ciudadanos (Trujillo, 2018).

No obstante, debe aclararse que esta influencia no solo corresponde a años recientes; precisamente la presencia de miembros de Hezbolá fue denunciada por primera vez en noviembre de 1994⁶, en la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil.

«Además, se ha señalado la aparente conexión entre grupos fundamentalistas islámicos, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, y algunas mafias existentes en la región, en particular en Ciudad del Este, lo que sería consecuencia de una falta de control por parte de la policía paraguaya y de una corrupción característica de algunas autoridades paraguayas,

5

«Hezbollah es tanto un defensor del Líbano como de la comunidad islámica chiíta. Adicionalmente, Hezbollah, el Partido de Dios del Líbano, es uno de los partidos políticos dominantes en dicho país, así como un movimiento social y religioso que atiende principalmente (aunque no exclusivamente) a la comunidad chií del Líbano. Hezbollah es también la milicia más grande del Líbano, la única que mantiene sus armas y renombra a sus elementos armados como una resistencia islámica en respuesta a los términos del Acuerdo de Taif, que puso fin a la guerra civil del Líbano y exigió el desarme de todas las milicias [...]» (López, 2021: 4).

También es considerado como un grupo terrorista por Israel, Estados Unidos y otros tantos Estados que conciben su accionar como terrorista. (López, 2021). Si bien pertenece a la vertiente opuesta del salafismo, sus medios y modos han sido calificados por Occidente como terroristas.

⁶ Para la época protagonizaron los dos atentados terroristas de mayor envergadura en Argentina, uno en contra de la embajada de Israel y otro contra el edificio judío AMIA.

según han referido los distintos informes del Departamento de Estado de Estados Unidos» (Caro, 2011: 180).

La presencia de Hezbolá se asocia de forma indiscutible con los intereses geoestratégicos de Irán en la región⁷, quien ha incrementado su presencia, en especial desde el estrechamiento de relaciones con Venezuela, Nicaragua, Bolivia y, en su momento, Ecuador, con el fin de esquivar de algún modo el aislamiento (Ellis, 2015) y tener escenarios alternativos que también resultan ser un mensaje retador para Estados Unidos.

Al respecto, Evan Ellis (2015) hace un análisis no solo de la presencia de Irán como Estado, sino de los actores subnacionales —además de Hezbolá— que buscan establecerse en la región y cuyas motivaciones pueden clasificarse del siguiente modo:

- a) Recaudo de recursos para los radicales que luchan en otras partes del mundo, en especial Medio Oriente y el norte de África.
- b) Coordinación de redes de logística que faciliten ataques en el hemisferio occidental.
- c) Cooperación entre actores ilegales locales y actores radicales que puedan actuar en espacios locales para evadir controles, por ejemplo, en lo que respecta al desarrollo de armamento (Ellis, 2015).

Si bien su objetivo religioso es menester principal (por lo menos en el discurso), más que generar procesos de conversión por la fuerza en la región iberoamericana —y particularmente América Latina—, lo que se traduce de la presencia de grupos terroristas islámicos, lo que buscan son fuentes de financiación y aliados estratégicos que los fortalecen en el ámbito logístico y táctico, al poder entrenarse y desarrollar herramientas que esquivan las reglamentaciones o límites que tienen en sus lugares de origen.

Empero, más allá hay una amenaza latente sobre pretensiones geopolíticas que se fundamentan en un aumento significativo de la presencia iraní en Venezuela, no solo como operadores del sector energético, sino con el uso de bases para entrenamiento de militantes propios y venezolanos, país que puede llegar a conside-

⁷ «Hezbolá es una extensión del régimen teocrático iraní; no se trata de que simplemente se encuentra alineado a sus intereses, sino que, más allá de eso, está integrado con él, consolidándose como la principal herramienta de presión armada no estatal para la consecución de los intereses estratégicos de Irán» (Melamed, Niño y Gómez, 2024).

rarse como una base operacional, según reportes de inteligencia colombiana expuestos en medios de comunicación internacionales (Gómez, 2025).

3 El panorama colombiano: los ingredientes perfectos para la receta radical

Más de sesenta años de conflicto han dejado hondas heridas que aún no terminan de cicatrizar en el tejido social e institucional colombiano. La persistencia de viejos actores armados, aunada a la proliferación de nuevas estructuras criminales y metodologías novedosas y sofisticadas, sigue estableciendo un contexto volátil que pone en jaque la seguridad del país y de la región.

Para ser precisos, para Colombia no fue nueva la discusión sobre el terrorismo después del 11S, sino que, con asidua preocupación, los titulares de las noticias les enseñaron con ejemplos explícitos a los colombianos el significado de terrorismo. Desde la guerra de los carteles que se disputaban el control del mercado de la cocaína hasta las luchas intestinas de las FARC—EP y otros tantos grupos subversivos que desde el 2016 se denominan grupos armados organizados (GAO)⁸, el país ha conocido de primera mano qué es un acto terrorista, más allá de la dicotomía que se ha afrontado sobre si hay conflicto armado interno o amenaza terrorista.

Lo cierto es que, como se afirmaba desde el inicio, el terrorismo se convirtió en una forma de lucha para los actores no estatales y, en el complicado panorama colombiano, ello no ha sido una excepción. Así, un primer aspecto por contemplar es que la radicalización en Colombia ha llevado al alzamiento en armas por un objetivo político (Agudelo, 2023)⁹. Esto resulta de relevancia,

⁸ Según la Directiva 15 del 2016 del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, se caracteriza a los grupos según características particulares. Se determina si es un GAO si se está bajo la dirección de un mando responsable y que tenga control de una porción del territorio para desarrollar operaciones militares sostenidas y concertadas. Asimismo, se tendrán como elementos concurrentes: que use la violencia armada contra la Fuerza Pública, la población civil, bienes civiles y otros grupos armados; que tenga capacidad de generar violencia armada a un nivel superior que una tensión interna, y que tenga una organización y un mando que lidere sus operaciones.

⁹ A pesar de que hubo procesos de reclutamiento forzado, Agudelo (2023) afirma que, según enfoques etnometodológicos que se han aplicado al estudio del fenómeno, los jóvenes que se han unido a estructuras como la de las FARC o el ELN lo han hecho creyendo que es la única vía para reivindicar los derechos de la población vulnerable, especialmente el campesinado colombiano.

pues, aunque los modos y la naturaleza de las motivaciones difieren entre el fundamentalismo islámico y los GAO en Colombia, de base tienen una peligrosa coincidencia: desde ambas orillas se concibe que la violencia es el medio ideal para llegar a la meta planteada.

Ahora bien, al legitimar el accionar de cada uno, los factores mencionados con respecto a la financiación y la generación de redes logísticas toman fuerza, en especial con el fortalecimiento de un GAO como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, o el Clan del Golfo.

«Las AGC se dedican principalmente al tráfico transnacional de drogas. El grupo controla territorios y regula o dirige el mercado de la pasta base de coca, escoltando cargamentos a lo largo de corredores de tráfico, asegurando el acceso a laboratorios de procesamiento y proveyendo almacenamiento y servicios de envío en las regiones costeras y fronterizas (Insight Crime, 2023)».

Precisamente Ellis (2015) mencionaba cómo podrían explicarse los intereses de grupos como Hezbolá en Colombia y en la región latinoamericana. Pues bien, las estructuras ilegales que desafían el *statu quo* nacional, que manejan rutas estratégicas e ingentes cantidades de dinero, resultan aliados especiales, no solo para retar la estabilidad de la región vecina de su opositor, sino para alimentar sus bases en África y Asia.

De hecho, hace poco el diario *The New York Times* afirmó que dentro de la lista de los carteles de narcotráfico que Trump pretende designar como terroristas aparece el Clan del Golfo (Osorio, 2025). Esto supone varios reveses tanto para la política de paz total del actual presidente Gustavo Petro —que busca alcanzar la tan anhelada paz a través de negociaciones con este tipo de grupos— como para la estabilidad y seguridad de la región, pues estas decisiones pueden motivar el establecimiento o fortalecimiento de alianzas entre células fundamentalistas y grupos locales para responder a un enemigo común: Estados Unidos.

Se deben contemplar de manera indispensable las aristas que surgen con cada conexión entre hechos y actores. Así, se tiene claro que el grupo chíí designado como terrorista por Estados Unidos es el que ha demarcado una mayor presencia en la región y actúa como un actor *proxy* de Irán, uno de sus patrocinadores (Melamed, Niño y Gómez, 2024). A ello ha de sumarse la expansión de redes logísticas y de financiación que explican su interés

en la región y que se facilita por vacíos estatales en la triple frontera de Colombia, Panamá y Venezuela, así como por el uso de tecnologías que potencializan su accionar delictivo.

«Adicionalmente, hay un desconocimiento generalizado de las autoridades en América Latina sobre las particularidades de esta organización, su ideología, su *modus operandi* y el nivel de riesgo como amenaza continental. Esta región ha estado mucho más familiarizada con otras formas de crimen organizado, en las que las motivaciones religiosas no juegan un papel fundamental» (Melamed, Niño y Gómez, 2024: 147).

Para ser exactos, entre el 8 y el 9 de enero del 2025, cinco ciudadanos iraníes pretendieron ingresar a territorio colombiano con pasaportes falsos, dos por vía terrestre por la frontera con Cúcuta, Norte de Santander, y los tres restantes por el Aeropuerto Internacional El Dorado, en la capital de Colombia (Gómez, 2025). Además de las hipótesis acerca de las pretensiones geopolíticas y las fuentes de financiamiento, las autoridades colombianas también creen que el ingreso de estos ciudadanos se da en el marco de entrenamientos a los GAO colombianos en ataques terroristas con drones (*Red+noticias*, 2025).

Conclusiones

La lucha contra el terrorismo no culminó con la muerte de Osama bin Laden, así como la violencia en Colombia no se exterminó con la firma del acuerdo de paz con las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Las amenazas han crecido no solo en tamaño, por el número de involucrados, sino en sofisticación, por los medios y modos que brinda la tecnología y las facilidades de un mundo cada vez más interdependiente e interconectado.

Las fronteras porosas y la base de una mentalidad radicalista se consolidan hoy en día como los ejes de un contexto que reta la seguridad y la estabilidad no solo de algunos países, sino de la región iberoamericana. Más allá de los propósitos de cada grupo ilegal, sus medios ya hallaron una simbiosis que resulta impermeable ante las limitaciones de acción y decisión de la región.

Se insiste en que, por lo menos para Latinoamérica, no resulta común el tipo de terrorismo fundamentalista; por ende, no se considera una prioridad dentro de la agenda de seguridad de los

países y del área. A ello se suma la pericia de los fundamentalistas, de los actores del crimen transnacional y de los GAO colombianos para adaptarse de manera sigilosa a un entorno en el que se pueden evadir los controles y medidas impuestos por países como Estados Unidos.

Así, la convergencia entre organizaciones terroristas, más por medios que por fines, resulta letal para la ejecución de acciones que no solo tendrán a mucha gente viendo, sino también mucha gente muriendo. A todo ello se suma que no existen respuestas claras y mancomunadas ante problemas comunes, sino acciones aisladas que no logran filtrar la estructura más profunda que sostiene todo el entramado del terrorismo global.

Al contrario, persisten problemáticas que hacen más vulnerables a las nuevas generaciones a la persuasión propia de los agentes que incitan a la radicalización. El desempleo juvenil, la falta de confianza en las instituciones estatales, la corrupción, los beneficios para las minorías y otros tantos factores que se capitalizan en los discursos de los extremistas siguen siendo una realidad palpable que no promete aminorarse.

Así, aunque la acción armada es deseable para contener las acciones terroristas y dismantelar las células que ya son expertas en generar ambientes de miedo y tensión, no basta con ello, como tampoco ha bastado con la eliminación de los líderes más visibles de aquellas organizaciones. Es tan complejo el panorama que incluso se requiere iniciar por estar de acuerdo en qué se califica como terrorista y qué no, sin que intervenga la politización o la conveniencia de un sector político o económico.

Precisamente se inició el desarrollo de este capítulo con la exposición de la dificultad conceptual que reviste al terrorismo. Parte de que no haya consensos sobre la lucha en contra del fenómeno, lo que radica en la imposibilidad de hallar puntos en común legítimos que armonicen las visiones legales, políticas, sociales, culturales y religiosas.

Así, mientras continúa el debate entre qué es o no es terrorismo, o si un GAO sí es terrorista o no, se deben emprender acciones concretas que le arrebatan militantes a este tipo de estructuras, se debe dejar sin piso el discurso que afirma que no hay maneras no violentas de reivindicar derechos o, mejor aún —en una salida ideal, casi que imaginaria—, se deberían concentrar los esfuerzos para que no haya lugar a reivindicaciones, porque los derechos por antonomasia ya estarían garantizados.

Mientras aquel escenario idílico se da, es perentorio observar que a Iberoamérica no solo la unen en la actualidad lazos históricos, sino que existen amenazas que de distintas formas se conectan para fortalecerse. De este modo, el primer paso debe ser reconocer la existencia de que la preocupación sobre la influencia y la acción del terrorismo islámico en Iberoamérica es genuina.

Bibliografía

- Agudelo, H. (2023). Movimientos revolucionarios colombianos: ¿hubo radicalización violenta o captación forzosa? [en línea]. *The Conversation*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://theconversation.com/movimientos-revolucionarios-colombianos-hubo-radicalizacion-violenta-o-captacion-forzosa-196508>
- Alonso, R. (2016). Dilemas de la lucha contra el terrorismo yihadista. *Cuadernos de Pensamiento Político*, pp. 83-108.
- Amirian, N. y Zein, M. (2009). *El Islam sin Velo*. Planeta.
- Aya-Smitmans, M. (2004). Los árabes: ¿entre el panislamismo y el fundamentalismo islámico?. *Oasis*. 10, pp. 79-93.
- Brand, R. (2005). El discurso filosófico sobre el terror: Habermas y Derrida. *Diánoia*. L(55), pp. 153-165.
- Cano, M. (2011). El yihadismo global diez años después del 11-S. A propósito de la recensión del libro de Javier Jordán, Pilar Pozo y Miguel G. Guindo (Coord.), *Terrorismo sin fronteras. Actores, escenarios y respuestas en un mundo global* [en línea]. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 13. [Consulta: 2025]. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-r1.pdf>
- Caro, I. (2011). Presencia de movimientos chiítas en América Latina: su relación con los atentados Buenos Aires (1992, 1994) y con el eje Caracas Teherán. *Latin America Research Review*. 46(1), pp. 177-193.
- Combs, C. (2022). *Terrorism in the Twenty -Frist Century*. Nueva York, Routledge.
- Consejo de Europa. (s. f.). *Guerra y Terrorismo* [en línea]. Council of Europe. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.coe.int/es/web/compass/war-and-terrorism>
- Ellis, E. (2015). El islam radical en Latinoamérica y el Caribe Implicaciones para la Seguridad Nacional de EUA. *Air University*. 27, pp. 4-16.

- García, S., Valentín, V. y Jiménez, M. (2024). Un intento de explicación teórica de la radicalización violenta islamista en España. *Revista Colombiana de Sociología*. 2(45), pp. 141-164.
- Geiss, R. (2006). Las estructuras de los conflictos asimétricos. *International Review of the Red Cross*. 84.
- Ghotme, R. (2015). *Al Qaeda: islamismo revolucionario, movimiento imperial*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Gómez, L. (2025). El trasfondo de la llegada de iraníes a Venezuela y su paso ilegal por Colombia: una posible estrategia de Hezbolá para desestabilizar la región [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/01/12/el-trasfondo-de-la-llegada-de-iranies-a-venezuela-y-su-paso-ilegal-por-colombia-una-posible-estrategia-de-hezbollah-para-desestabilizar-la-region/>
- Insight Crime*. (2023). Los Gaitanistas-Clan del Golfo [en línea]. *Insight Crime*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/urabenos-perfil/>
- López, M. (2021). *Hezbollah, el partido de Dios, su idiosincrasia y su posible amenaza global*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, pp. 3-26.
- Melamed, J., Niño, C. y Gómez, M. (2024). Hezbollah como delegado iraní y su progresiva expansión en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*. 22(45), pp. 133-151.
- Millán, V. (2018). *The original 'Assassins': Medieval warriors of Alamut* [en línea]. National Geographic. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/history/history-magazine/article/nizari-ismaili-muslim-warriors-medieval-times>
- Montaner, G. (2021). *Están con nosotros o con los terroristas: el efecto Al Qaeda y la Guerra de Iraq en América Latina*. Ariadna Ediciones.
- Montero, M. (2023). *El terrorismo islámico* [en línea]. Universidad del País Vasco. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.ehu.eus/eu/web/campus/-/el-terrorismo-islamico>
- Murad, N. (2018). *Yo seré la última*. Penguin Random House.
- Oloqui, J. J. de. (2003). *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*. IIIJ-UNAM.
- Osorio, C. (2025). Trump quiere declarar al Clan del Golfo como grupo terrorista [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible

en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-02-13/trump-quiere-declarar-al-clan-del-golfo-como-grupo-terrorista.html>

Red+noticias. (2025). Grupos armados ilegales en Colombia recibirían entrenamiento de agentes iraníes para acciones terroristas con drones [en línea]. *Red+Noticias*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://redmas.com.co/colombia/Grupos-armados-en-Colombia-estarian-recibiendo-entrenamiento-de-agentes-iranies-para-acciones-terroristas-con-drones-20250116-0011.html>

Reinares, F. y García-Calvo, C. (2016). *Estado Islámico en España* [en línea]. Real Instituto Elcano. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2016/11/informe-estado-islamico-espana-1.pdf>

Trujillo, P. (2018). Presencia del terrorismo yihadista en América Latina. *Cuadernos de Pensamiento Político*. 59, pp. 77-86.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s. f.). *La delincuencia y el desarrollo en África* [en línea]. UNODC. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.unodc.org/newsletter/es/200503/page005.html>

Capítulo quinto

Las estrategias de seguridad nacional y defensa en Iberoamérica en el siglo XXI

Francisco Márquez de la Rubia

Resumen

El documento analiza la evolución de las estrategias de seguridad y defensa en Iberoamérica en el siglo XXI, destacando un cambio conceptual hacia una seguridad ampliada que incluye amenazas no tradicionales como el crimen organizado, el terrorismo, la ciberseguridad y el cambio climático. Examina casos específicos —como Chile, Brasil, México, Argentina y Perú— y muestra cómo cada país adapta su política según su contexto político, económico e histórico. Chile intentó implementar la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* (ENSYD) con enfoque multidimensional, aunque su aprobación parlamentaria fracasó. Brasil mantiene una estrategia de autonomía en la que prioriza la protección de la Amazonía y el desarrollo tecnológico-militar. México apuesta por un enfoque preventivo y social frente al crimen organizado. Argentina carece de una estrategia nacional de seguridad (ESN) formal, pero desarrolla su defensa mediante directivas periódicas. Por último, Perú adopta una política multisectorial con metas a 2030. El documento también realiza una comparación con España y Portugal que subraya las similitudes en seguridad ampliada y cooperación internacional, pero también las diferen-

cias marcadas en capacidades militares, financiación y relaciones civil-militares. En conclusión, aunque existe una tendencia común hacia la modernización y profesionalización, los desafíos estructurales y políticos condicionan la eficacia de las estrategias de seguridad en la región.

Palabras clave

Seguridad ampliada, Crimen organizado, Ciberseguridad, Defensa nacional, Cooperación internacional.

National security and defence strategies in Ibero-America in the 21st century

Abstract

This document examines the evolution of national security and defence strategies in Ibero-America in the 21st century, highlighting a conceptual shift toward «expanded security» that includes non-traditional threats such as organized crime, terrorism, cybersecurity, and climate change. It explores country-specific cases—Chile, Brazil, Mexico, Argentina, and Peru—each of which tailors its security policy based on its political, economic, and historical context. Chile attempted to implement a multi-dimensional National Security and Defence Strategy (ENSYD), though it failed to gain parliamentary approval. Brazil emphasizes strategic autonomy, focusing on protecting the Amazon and advancing military technology. Mexico promotes a preventive, socially-focused approach to organized crime. Argentina lacks a formal national security strategy but operates through updated defense directives. Peru follows a multisectorial policy aimed at 2030 goals. The document compares these strategies with those of Spain and Portugal, noting shared elements like expanded

security and international cooperation, alongside key differences in military capacity, financing, and civil-military relations. In conclusion, while the region shares a trend toward modernization and professionalization of defence policies, structural and political challenges continue to influence the effectiveness of national security strategies across Ibero-America.

Keywords

Expanded security, Organized crime, Cybersecurity, National defense, International cooperation.

Introducción

Las arquitecturas de seguridad y defensa en América Latina han sido testigo de profundas transformaciones a lo largo de las últimas décadas, marcadas por la evolución de las dinámicas regionales y globales. Desde la Guerra Fría hasta la actualidad, los países de la región han redefinido sus estrategias, estructuras y alianzas para responder a desafíos cada vez más complejos y multidimensionales. La seguridad nacional, tradicionalmente concebida desde una óptica militarista y centrada en la protección de las fronteras, ha dado paso a un enfoque más amplio que incorpora amenazas emergentes como el crimen organizado transnacional, el terrorismo, los ciberataques y las crisis humanitarias.

Estas transformaciones no han sido homogéneas. Cada nación ha desarrollado su propio modelo de seguridad y defensa, condicionado por factores históricos, políticos, económicos y sociales. Mientras algunos países han fortalecido sus instituciones militares bajo el amparo de políticas de cooperación internacional, otros han optado por estructuras más descentralizadas, lo que promueve la participación de fuerzas civiles y organismos multilaterales en la gestión de riesgos y conflictos.

Asimismo, la integración regional ha cobrado protagonismo en el diseño de estas arquitecturas con la creación de organismos como la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano, cuyo objetivo ha sido fomentar la cooperación y la confianza mutua en un continente históricamente marcado por disputas territoriales y diferencias ideológicas. No obstante, los desafíos persisten y la eficacia de estos mecanismos sigue siendo objeto de debate en un contexto donde los cambios políticos y las crisis internas de los países influyen de forma directa en su compromiso con la seguridad colectiva.

A lo largo de los próximos capítulos se explorará en detalle la evolución de las estrategias de seguridad y defensa en América Latina, analizando casos específicos, tendencias recientes y los retos que enfrenta la región en un escenario global cada vez más interconectado e impredecible. Al ser imposible, por razones de espacio editorial admisible, el análisis de todos y cada uno de los países del área, se abordan de forma más detallada los casos de países muy relevantes (por diferentes razones) y que son muy interesantes por su evolución normativa como Chile, Brasil, México, Argentina o Perú. También se hace una somera

comparación entre los instrumentos de planeamiento de estas naciones.

Se profundiza en cuestiones como: ¿es posible construir un sistema de seguridad regional cohesionado?, ¿cómo han influido las potencias extranjeras en la configuración de estas arquitecturas? y ¿cuál es el futuro de la defensa en un mundo donde las amenazas no solo provienen de conflictos convencionales, sino también del ciberespacio y la crisis climática?

Las respuestas a estas preguntas delinearán el panorama de la seguridad en América Latina en los años venideros.

1 Evolución conceptual

Por tradición, la defensa en América Latina se centraba en la protección del Estado frente a amenazas externas, con un enfoque predominantemente militar que respondía a la lógica de la Guerra Fría y las disputas ideológicas de ese periodo. Durante las décadas de los setenta y ochenta, muchas naciones de la región adoptaron políticas de seguridad centradas en el combate de enemigos internos, con un fuerte componente represivo, para lo cual encontraron justificación bajo la doctrina de seguridad nacional impulsada por Estados Unidos. Esto llevó a la implicación de las Fuerzas Armadas (FAS) en asuntos de seguridad interna, lo que suscitó tensiones en el debate democrático y acusaciones de graves violaciones a los derechos humanos (Comblin, 1989: 11).

Con el fin de los conflictos ideológicos y la transición hacia democracias más estables en los años noventa, los países de América Latina comenzaron a reformar sus políticas de defensa, de forma que separaron de manera progresiva las funciones de las Fuerzas Armadas y las instituciones encargadas de la seguridad pública. Este cambio reflejaba el reconocimiento de la necesidad de limitar el uso de los militares a tareas de defensa exterior, por lo que se asigna a la policía y otros organismos civiles el control de la seguridad interna. No obstante, esta diferenciación ha sido difusa en contextos de crisis como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, donde la naturaleza de las amenazas trasciende fronteras y capacidades tradicionales.

En la actualidad, la región ha adoptado una concepción más amplia de la seguridad, conocida como «seguridad humana» o «seguridad ampliada», que incorpora aspectos como el bienestar económico, social y ambiental. Este enfoque reconoce que las

amenazas a la estabilidad ya no provienen solo de actores estatales o conflictos bélicos tradicionales, sino de desafíos multifacéticos como el cambio climático, los ciberataques, las pandemias y las migraciones masivas. Este cambio conceptual ha influido en la creación de nuevas arquitecturas de seguridad y defensa que integran múltiples actores, incluyendo organismos internacionales, ministerios y organizaciones de la sociedad civil (Rojas Aravena, 2012).

En suma, la evolución conceptual de la seguridad y la defensa en América Latina refleja un esfuerzo continuo por adaptarse a las realidades contemporáneas, donde la cooperación regional, la inclusión de perspectivas no tradicionales y el fortalecimiento de capacidades civiles se han convertido en pilares fundamentales para enfrentar los retos del siglo XXI.

2 Desafíos contemporáneos en las arquitecturas de seguridad y defensa en América Latina

América Latina se encuentra en un punto de inflexión en lo que respecta a sus estructuras de seguridad y defensa. Los desafíos que enfrenta son múltiples y cada vez más complejos, lo que refleja un panorama global en constante transformación. La interacción entre actores estatales y no estatales, el avance de economías ilícitas y la creciente influencia de potencias extrarregionales han complicado la capacidad de los Gobiernos para diseñar respuestas efectivas y coordinadas.

2.1 Crimen organizado transnacional: una guerra sin fronteras

El crimen organizado ha dejado de ser una amenaza local para convertirse en un fenómeno transnacional que desafía las capacidades soberanas de los Estados latinoamericanos. Redes de narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y lavado de dinero han permeado estructuras gubernamentales y debilitado el Estado de derecho en varias naciones. Con carteles operando a lo largo de corredores estratégicos que atraviesan desde la selva amazónica hasta los puertos de Centroamérica y México, las respuestas unilaterales han demostrado ser insuficientes (Rivera-Páez, 2020).

La necesidad de un enfoque multilateral es innegable. Como señaló Ilan Goldfajn, presidente del Banco Interamericano de

Desarrollo, la lucha contra el crimen organizado requiere alianzas estratégicas, no solo entre los países de la región, sino también con actores globales que tengan la capacidad de rastrear y dismantelar los flujos financieros ilícitos que nutren estas redes¹. Sin embargo, la cooperación internacional sigue siendo fragmentada, con algunas naciones priorizando acuerdos bilaterales con Estados Unidos, mientras que otras buscan autonomía en su política de seguridad.

2.2 Migración irregular: entre la seguridad y los derechos humanos

Los flujos migratorios han alcanzado niveles sin precedentes en América Latina, impulsados por crisis económicas, políticas y humanitarias. Venezuela, con más de siete millones de ciudadanos desplazados forzosos en el exterior, representa el mayor éxodo en la historia reciente de la región. A esto se suman movimientos migratorios desde Haití y Centroamérica, donde la combinación de violencia, pobreza y cambio climático obliga a miles a abandonar sus hogares.

Las respuestas estatales han oscilado entre la contención y la integración. Algunos Gobiernos han tratado de disuadir esta corriente endureciendo controles fronterizos y adoptando medidas restrictivas para desalentar la migración irregular. Sin embargo, la efectividad de estas políticas sigue siendo motivo de debate. Mientras algunos argumentan que reducen el incentivo para emprender viajes peligrosos, otros advierten que solo refuerzan las redes de tráfico de personas y aumentan las vulnerabilidades de los migrantes. Al mismo tiempo, la sobrecarga de los sistemas de acogida en países como Colombia, Ecuador y Perú pone de manifiesto las limitaciones de una respuesta regional descoordinada.

2.3 La injerencia de actores extrarregionales: ¿oportunidad o riesgo?

El reposicionamiento estratégico de potencias como China y Rusia en América Latina ha añadido una nueva capa de complejidad a las arquitecturas de seguridad de la región. Pekín, mediante su ambicioso programa de financiación e inversión en infraestruc-

¹ Véase: <https://aduananews.com/dieciocho-paises-de-america-latina-y-el-caribe-se-unen-en-la-alianza-para-la-seguridad-y-el-desarrollo/>

tura, ha logrado afianzar su presencia en sectores clave como telecomunicaciones, energía y logística. A la par, su creciente cooperación militar con países como Venezuela y Argentina plantea interrogantes sobre la autonomía regional en materia de defensa²³.

Por su parte, Rusia ha reforzado su influencia mediante acuerdos de venta de armamento y asistencia en inteligencia, lo que ha desafiado la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio. Este reequilibrio geopolítico ofrece oportunidades económicas, pero también riesgos, ya que aumenta las tensiones en un contexto donde las alianzas militares (formales o informales) podrían redefinir los equilibrios de poder en la región.

En conjunto, estos desafíos ponen a prueba la capacidad de América Latina para construir una arquitectura de seguridad y defensa eficaz, resiliente y adaptada a las nuevas realidades globales. La disyuntiva entre respuestas nacionales y soluciones colectivas sigue siendo el dilema central. En un mundo donde las amenazas están cada vez más interconectadas, la fragmentación política podría convertirse en la mayor vulnerabilidad de la región.

3 El caso de Chile. Elaboración de la (fallida) estrategia de seguridad nacional (ESN)

Chile llevó a cabo un proceso destacable para desarrollar una estrategia de seguridad nacional, cuyo fracaso en el Parlamento merece ser analizado para comprender las dificultades de alcanzar consensos en un tema tan crucial. Este caso refleja los retos inherentes a la formulación de políticas de seguridad en un país con tensiones históricas y desafíos contemporáneos.

A continuación se analizará este complejo tema haciendo un recorrido temporal por la evolución de las políticas de seguridad y los principales obstáculos encontrados a la hora de articular una ESN, para desembocar en un análisis en profundidad de la ESN chilena 2012-2024.

² Véase: https://www.infobae.com/venezuela/2024/06/22/crece-la-alianza-entre-venezuela-y-china-ambos-regimenes-firmaron-nuevos-acuerdos-de-cooperacion/?utm_source=chatgpt.com

³ Véase: <https://www.wola.org/es/analysis/ee-uu-empuja-a-su-historica-aliada-en-sudamerica-hacia-china/>

3.1 Antecedentes y evolución

Durante la etapa de la dictadura, la política de defensa estuvo centralizada en la figura presidencial, lo que relegaba al ministro de Defensa a un rol secundario. Con el retorno a la democracia, el ministerio recuperó protagonismo, hecho que abrió el debate sobre las responsabilidades de las Fuerzas Armadas (FAS) y del Estado en materia de seguridad. Se reemplazó el servicio militar obligatorio por un sistema profesional y mixto, y se estableció una financiación basada en el 10 % de las ventas de cobre, destinado de forma exclusiva a la adquisición de armamento, sin un límite superior.

Desde 2002, Chile publicó libros de defensa nacional en 2002, 2007 y 2010 que, si bien marcaron principios estratégicos, no constituyeron una estrategia integral. En 2013, la reforma de la ley del cobre ajustó la financiación militar a ciclos de revisión cada cuatro años, vinculando estos recursos a la estrategia de seguridad nacional sin abordar una visión más amplia de seguridad.

El país evolucionó del concepto de defensa nacional al de seguridad nacional con la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* (ENSYD), que adoptó un enfoque de «seguridad ampliada», incluyendo amenazas transnacionales como terrorismo, crimen organizado, ciberataques y cambio climático. La estrategia buscaba definir responsabilidades públicas conforme a la Constitución y fomentar la cooperación interinstitucional.

En 2010, Chile creó un Estado Mayor Conjunto y asignó al JEMAD el mando de operaciones exteriores. Entre 2011 y 2012 se intentó formular la ENSYD, liderada inicialmente por el Ministerio de Defensa, lo que generó tensiones con el Ministerio de Relaciones Exteriores. La Subsecretaría de Defensa redactó el borrador, que después fue modificado por la Presidencia. En agosto de 2012, el presidente Sebastián Piñera presentó el documento al Senado, pero no fue aprobado debido a la falta de consenso político y deficiencias en su diseño.

El Comité Interministerial de Seguridad, encabezado por el presidente de la república e integrado por ministros clave, debía liderar este proceso, pero su rol fue marginal. La estrategia no contemplaba una ley de seguridad nacional que estableciera estructuras y responsabilidades claras, lo que limitó su efectividad. Inspirada en el modelo español, la ENSYD propuso inicial-

mente un consejero de Seguridad Nacional, que más tarde fue reemplazado por un consejo interministerial. Además, mientras la estrategia española distinguía entre riesgos y amenazas, la chilena solo abordaba amenazas, lo que evidenciaba una visión menos integral.

Un análisis en mayor profundidad de la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* (ENSYD) de Chile 2012-2024⁴

Elaborada durante la administración de Sebastián Piñera, la ENSYD tenía el propósito de orientar y coordinar la seguridad y defensa nacional entre 2012 y 2024. Su objetivo principal era estructurar una política de seguridad eficiente ante amenazas tradicionales y emergentes estableciendo criterios estratégicos, capacidades de defensa, institucionalidad y financiación.

Al reconocer el impacto de la globalización y el avance tecnológico, la ENSYD identificó como principales desafíos el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, los ciberataques, las migraciones irregulares, la vulnerabilidad energética y la escasez de recursos naturales.

Sus objetivos fueron coordinar organismos nacionales en la seguridad del país, así como expresar la postura oficial de Chile ante sus desafíos internos y externos.

El documento se revisaría cada cuatro años con una planificación de doce años, guiado por cinco principios rectores: la protección de las personas como eje central, la relación entre seguridad y desarrollo, la complementariedad entre seguridad y defensa, la cooperación internacional como necesidad estratégica y la seguridad como política pública.

La ENSYD reconoce que el panorama de seguridad en el siglo XXI era altamente dinámico y estaba marcado por un nivel de interconexión sin precedentes. La globalización, el desarrollo tecnológico y la reconfiguración del equilibrio de poder han transformado la naturaleza de las amenazas, que exigen una respuesta más ágil y coordinada por parte de los Estados. En este contexto, la ENSYD analiza dos niveles de seguridad, global y regional, identificando las tendencias y desafíos que podrían afectar a Chile de forma directa a medio y largo plazo.

⁴ Véase: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F15344%-2F1%2FLa+Estrategia+Nacional+de+Seguridad+y+Defensa_v6.doc&utm

3.2 Seguridad global: un mundo en transformación

La ENSYD describe un escenario internacional caracterizado por una creciente incertidumbre estratégica, resultado de múltiples factores:

- El auge de nuevos actores y la redefinición del poder global: la emergencia de China como superpotencia económica y su creciente presencia en América Latina, junto con el resurgimiento de Rusia en el escenario geopolítico, han desafiado el orden internacional liderado por Estados Unidos y Europa. Esta nueva configuración de poder genera oportunidades, pero también tensiones y riesgos en materia de seguridad y defensa.
- Amenazas híbridas y guerra no convencional: el conflicto entre Estados ya no se limita a enfrentamientos militares tradicionales. Hoy en día, las amenazas incluyen ataques cibernéticos, desinformación, injerencias en procesos democráticos y el uso de actores no estatales como *proxies* en conflictos asimétricos.
- Terrorismo global y extremismo violento: aunque América Latina no es un epicentro de actividad terrorista, la ENSYD reconoce que las redes extremistas internacionales podrían utilizar la región como base de operaciones logísticas y financieras.
- Cambio climático y desastres naturales: las crisis medioambientales han pasado a ser un factor de seguridad de primer orden. Chile, con su extensa costa y alta vulnerabilidad sísmica, debe estar preparado para responder a fenómenos extremos, asegurando resiliencia y cooperación internacional en este ámbito.
- Disputa por recursos naturales: la escasez de agua, minerales estratégicos y energía ha llevado a conflictos interestatales en diversas regiones. Chile, como uno de los principales productores de litio y cobre a nivel mundial, podría verse afectado por estas dinámicas de competencia global.

En este contexto, la ENSYD subraya la importancia de mantener una política exterior activa, basada en el multilateralismo y el respeto al derecho internacional, lo que asegura que Chile pueda adaptarse a los cambios en el entorno global sin comprometer su estabilidad ni su soberanía.

3.3 Seguridad regional: América Latina en la encrucijada

A nivel regional, para la ENSYD América Latina presenta un escenario particular, caracterizado por la coexistencia de cooperación

y fragmentación en materia de seguridad. Si bien la región ha mantenido bajos niveles de conflictos interestatales en comparación con otras partes del mundo, enfrenta desafíos estructurales que afectan la estabilidad y el desarrollo.

Entre los aspectos más relevantes, la ENSYD destaca: la baja probabilidad de conflictos armados entre Estados (la región ha priorizado la resolución pacífica de disputas, con un marco normativo basado en tratados como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca [TIAR] y la OEA), los altos niveles de violencia criminal (América Latina alberga algunas de las tasas de homicidios más altas del mundo, impulsadas por el crimen organizado, el narcotráfico y la debilidad de las instituciones judiciales), la presión sobre los recursos naturales y desafíos ambientales (la deforestación, la minería ilegal y la contaminación de fuentes hídricas han generado tensiones sociales y conflictos locales en países vecinos, lo que ha afectado la estabilidad regional) y, por último, la relevancia de Brasil y el desplazamiento del foco económico del Atlántico al Pacífico (la creciente importancia del eje Asia-Pacífico ha hecho que Chile refuerce sus relaciones comerciales y de seguridad con países como Perú, Colombia y México en un intento de posicionarse estratégicamente en la región).

Frente a estos desafíos, la ENSYD enfatiza la necesidad de fortalecer la cooperación con organismos como la Unasur, la Alianza del Pacífico y el Consejo de Defensa Suramericano, lo que promueve una visión de seguridad regional más coordinada y efectiva.

3.4 Intereses de seguridad de Chile en el mundo

Los intereses de seguridad de Chile no pueden definirse de forma exclusiva desde una perspectiva nacional. La estabilidad del país depende en gran medida de su entorno inmediato y de su posición en la comunidad internacional. En este sentido, la ENSYD establece una agenda de seguridad con tres grandes áreas geográficas prioritarias: América Latina, la Antártida y la región Asia-Pacífico.

Como país latinoamericano, Chile tiene un compromiso ineludible con la estabilidad de la región. La seguridad de América Latina es un factor crítico para el desarrollo nacional y su fragilidad podría afectar de manera directa la seguridad interna. En este contexto, la ENSYD establece como objetivos prioritarios: la protección de la democracia y la lucha contra la corrupción, el combate al nar-

cotráfico, el crimen organizado y el terrorismo; la respuesta ante desastres naturales; la protección de los recursos naturales y el medio ambiente; mantener América Latina libre de armas de destrucción masiva (fortalecer el régimen de no proliferación de armas nucleares en la región), y la cooperación en infraestructura y corredores bioceánicos (desarrollar proyectos estratégicos de integración física y conectividad regional).

Además, Chile mantiene un firme compromiso con la protección de la Antártida, no solo por razones geopolíticas, sino también por su relevancia científica y ecológica. La ENSYD establece una serie de directrices para garantizar la presencia activa del país en el continente blanco:

- Refuerzo del control sobre operaciones terrestres, marítimas y aéreas: asegurar la soberanía chilena en la región a través del monitoreo y la presencia permanente de bases científicas y militares.
- Protección del ecosistema antártico y sus recursos naturales: cumplimiento estricto del Protocolo de Madrid sobre Protección del Medio Ambiente en la Antártida.
- Expansión de bases científicas y exploración en la región: fomento de la investigación en climatología, biología marina y cambio climático.
- Defensa del Tratado Antártico como instrumento de cooperación internacional: garantizar que la Antártida siga siendo una zona desmilitarizada y dedicada exclusivamente a la ciencia y la paz.

En cuanto al área Asia-Pacífico, el crecimiento económico y la importancia geoestratégica de la misma han convertido a esta región en un eje clave para la seguridad chilena. La ENSYD reconoce la necesidad de fortalecer los lazos de cooperación en los ámbitos de seguridad marítima y comercio internacional (protección de rutas comerciales clave y lucha contra la piratería), la cooperación con Australia y Nueva Zelanda en el Pacífico Sur (desarrollo de iniciativas conjuntas en seguridad marítima y cambio climático) y la participación en tratados de seguridad y respuesta ante desastres naturales (integración de Chile en organismos de gestión de crisis en el Pacífico).

3.5 Chile y la seguridad internacional

La seguridad de Chile no puede entenderse de manera aislada, sino como parte de un entramado global interdependiente. En un

mundo donde las amenazas trascienden fronteras y donde el poder se redistribuye de manera geopolítica, el posicionamiento internacional de Chile en materia de seguridad se convierte en una prioridad estratégica. La ENSYD reafirma el compromiso del país con el multilateralismo, lo que promueve la cooperación internacional como pilar fundamental para enfrentar los desafíos emergentes.

El fortalecimiento de organismos multilaterales, especialmente la ONU, es un eje clave de la política exterior chilena. En este sentido, Chile aboga por la modernización de estructuras internacionales que permitan una mejor respuesta ante amenazas contemporáneas, desde crisis humanitarias hasta ciberseguridad y terrorismo. El país ha mantenido una activa participación en operaciones de paz bajo el mandato de Naciones Unidas, contribuyendo con personal militar y civil en misiones en Haití, África y Medio Oriente.

Además, la ENSYD reconoce la importancia de fortalecer alianzas estratégicas con socios regionales y globales. En América Latina, Chile ha promovido la cooperación en materia de seguridad a través de la Alianza del Pacífico y otros foros multilaterales, apostando por mecanismos de defensa colectiva y fortalecimiento institucional. En el ámbito hemisférico, la colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido relevante en la lucha contra el crimen organizado y la promoción de la democracia.

Más allá del continente, Chile ha diversificado sus relaciones de seguridad con potencias como Estados Unidos, la Unión Europea y países de Asia-Pacífico. En este último caso, la creciente importancia de la región ha llevado a Chile a participar en ejercicios de seguridad marítima, a cooperar con Australia y Nueva Zelanda en la estabilidad del Pacífico Sur y a fortalecer sus vínculos con Japón y Corea del Sur en ciberseguridad y tecnología militar.

A nivel global, el país sigue de cerca los conflictos en otras regiones y reconoce que los problemas de seguridad en Medio Oriente, Europa del Este y el Indopacífico pueden tener repercusiones en América Latina. La ENSYD enfatiza la necesidad de que Chile adopte un papel más activo en la diplomacia preventiva, promoviendo la resolución pacífica de disputas y el respeto al derecho internacional.

Para implementar una estrategia efectiva, la ENSYD propone una reestructuración institucional que garantice la coordinación interministerial, la eficiencia en la toma de decisiones y la adaptación

a nuevas amenazas. La creación de un «Comité Interministerial de Seguridad», encabezado por el presidente de la república e integrado por los ministerios del Interior, Defensa, Relaciones Exteriores y Hacienda, es una de las reformas centrales. Este organismo tendría la misión de: coordinar políticas de seguridad y defensa a nivel nacional, evaluar las amenazas emergentes y proponer estrategias de respuesta, analizar inteligencia estratégica y definir prioridades de acción, y revisar de forma periódica los avances y ajustes de la ENSYD.

En paralelo, la estrategia propone la figura de un «consejero Nacional de Seguridad», encargado de asesorar al Gobierno en asuntos estratégicos y coordinar el comité interministerial. Su función sería similar a la de un asesor de Seguridad Nacional en otros países, lo que proporcionaría continuidad y visión técnica en la formulación de políticas de seguridad.

Otro elemento clave es la creación de un «Grupo de Trabajo de Seguridad Público-Privado», que permitiría la cooperación entre el Estado, el sector empresarial y la academia. La ciberseguridad, la protección de infraestructuras críticas y la lucha contra el crimen organizado requieren un enfoque integrado, donde la experiencia del sector privado complementa las capacidades estatales.

Por último, la ENSYD contempla la «Comisión de Participación Ciudadana en Seguridad Nacional» con el objetivo de fortalecer la transparencia y el diálogo con la sociedad civil. La seguridad debe ser concebida como un esfuerzo colectivo, en el que los ciudadanos comprendan los desafíos estratégicos y participen en la formulación de respuestas.

3.6 Financiación y desarrollo de la defensa

Para garantizar la estabilidad financiera de la seguridad y defensa nacional, la ENSYD establece un enfoque financiero basado en:

- Presupuesto plurianual: asignaciones financieras a medio y largo plazo para evitar fluctuaciones políticas y garantizar la continuidad de los proyectos estratégicos.
- Transparencia y eficiencia en el uso de recursos: implementación de mecanismos de auditoría para asegurar que el gasto en defensa responda a criterios técnicos y estratégicos.
- Inversión en tecnología y modernización: desarrollo de capacidades avanzadas en ciberseguridad, vigilancia satelital y sistemas de defensa integrados.

En el ámbito industrial, la estrategia busca potenciar la industria de defensa nacional promoviendo la alianzas público-privadas, incentivando la colaboración con empresas tecnológicas para la producción de equipamiento militar y sistemas de seguridad, y fomentando una regulación eficiente del sector, así como con la creación de normativa que permita un crecimiento sostenible y seguro de la industria de defensa.

En última instancia, la ENSYD destacaba la necesidad de que Chile desarrolle una visión a largo plazo en materia de seguridad, lo que asegura que las capacidades de defensa evolucionen en respuesta a los cambios geopolíticos y tecnológicos.

Esta visión se enmarcó con la presidenta Bachelet en la publicación del *Libro de la defensa nacional* de 2017⁵.

4 Brasil: seguridad, defensa y evolución reciente

Para los observadores de la política exterior brasileña, el año 2023 será recordado como un año de expectativas incumplidas y realidades complejas. Pocas elecciones en el mundo generaron tanta expectación como la de Brasil a finales de 2022, cuando Luiz Inácio «Lula» da Silva logró un regreso al poder tras una reñida segunda vuelta contra Jair Bolsonaro. La ajustada victoria del 50,9 % sobre el 49,1 % reflejó la profunda polarización política del país y la difícil tarea que aguardaba al nuevo Gobierno⁶. Muchos esperaban que la transición trajera consigo una restauración de la diplomacia tradicional de Brasil, marcada por el apego al derecho internacional y el multilateralismo, y que representara un giro definitivo respecto al unilateralismo, las posturas nacionalistas y la indiferencia ambiental de la administración anterior.

Sin embargo, la realidad pronto demostró ser más matizada. Aunque la retórica de Lula dista de la de su predecesor, las continuidades estratégicas han sido más evidentes de lo que sus partidarios anticipaban. Su política exterior ha oscilado entre la reafirmación de principios históricos y la adaptación pragmática a las dinámicas globales. Un ejemplo claro ha sido su postura sobre la guerra en Ucrania: al evitar un alineamiento claro con Occidente y atribuir la responsabilidad del conflicto tanto a Rusia como a Ucrania, Lula generó desconcierto entre sus aliados euro-

⁵ Véase: <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>

⁶ Véase: <https://issuu.com/lajornadaonline/docs/diario31102022>

peos y estadounidenses, que esperaban una condena más explícita de Moscú.

La relación con Estados Unidos también ha reflejado esta ambigüedad. Si bien Bolsonaro mantuvo afinidades ideológicas con Donald Trump, sus lazos con Washington nunca llegaron a desplazar la pragmática cooperación de Brasil con China. Lula ha seguido una línea similar, manteniendo una postura independiente y rechazando presiones externas. Su negativa a firmar el comunicado final de la Cumbre por la Democracia convocada por Joe Biden⁷ y su preferencia por visitar China en el mismo periodo subrayaron su inclinación hacia una diplomacia multipolar, crítica de las políticas de la OTAN hacia Ucrania y de la influencia estadounidense en América Latina. A pesar de estas tensiones, Brasil ha logrado sostener una política internacional coherente, cimentada en principios a largo plazo que trascienden los cambios de liderazgo.

4.1 Una doctrina de seguridad en evolución

Brasil ha mantenido una política de seguridad y defensa estructurada en documentos clave como la Política Nacional de Defensa (PND)⁸ y la Estrategia Nacional de Defensa (END)⁹, actualizados de forma periódica para responder a los cambios geopolíticos. Desde su introducción en 2005 y sus revisiones en 2012 y 2020, la PND ha delineado los objetivos estratégicos fundamentales del país, enfatizando la soberanía nacional, la integridad territorial y la protección de recursos estratégicos, con especial énfasis en la Amazonía y el Atlántico Sur. La END, lanzada en 2008 y revisada en 2012 y 2016, complementa la PND con medidas específicas para el desarrollo de capacidades militares y tecnológicas.

Ambos documentos reflejan una visión de defensa orientada a la autonomía estratégica. La END prioriza la modernización de las Fuerzas Armadas, la inversión en la industria de defensa nacional y la reducción de la dependencia de proveedores extranjeros. Brasil ha avanzado en el desarrollo de capacidades propias promoviendo la producción de aviones de combate Embraer

⁷ Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61727420>

⁸ Véase: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd-end_congressonacional_22_07_2020.pdf

⁹ Véase: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/estrategia-nacional-de-defesa-pdf>

KC-390, submarinos con propulsión nuclear en cooperación con Francia y una expansión en su capacidad de ciberdefensa. La estrategia también reconoce nuevas amenazas, como el terrorismo transnacional, el crimen organizado y los desafíos de la ciberseguridad.

A nivel internacional, la diplomacia militar brasileña ha buscado consolidar su liderazgo regional y su proyección global. Su participación en misiones de paz de la ONU, como en Haití y el Líbano, ha reforzado su imagen como un actor responsable en la seguridad internacional. En África, Brasil ha intensificado sus lazos con países lusófonos como Angola y Mozambique promoviendo la cooperación en defensa, asistencia técnica y formación militar.

4.2 Seguridad regional y proyección estratégica

Brasil ha desempeñado un papel central en la configuración de la seguridad regional, pues apuesta por el multilateralismo como instrumento de estabilidad. Organizaciones como Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano han servido como plataformas para la cooperación en defensa, aunque han enfrentado desafíos políticos con el declive de la integración sudamericana en los últimos años. A pesar de estos reveses, Brasil sigue abogando por el fortalecimiento de la coordinación regional en seguridad, sobre todo en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de armas en la cuenca amazónica.

El país también ha mostrado una postura firme en la defensa de sus intereses en el Atlántico Sur. La región ha adquirido una importancia creciente debido a la competencia internacional por recursos marinos y energéticos, y Brasil ha reforzado su presencia mediante una flota naval modernizada y patrullas más activas en sus zonas económicas exclusivas. Esta estrategia busca proteger los intereses brasileños en un contexto donde actores extrarregionales, incluidos China y Rusia, han intensificado su actividad en aguas sudamericanas.

Al mismo tiempo, Brasil ha sabido equilibrar su cooperación con las grandes potencias sin comprometer su autonomía. Aunque ha consolidado lazos con China en comercio y tecnología, mantiene cautela en iniciativas estratégicas como la expansión de los BRICS o los intentos de Uruguay de negociar acuerdos comerciales fuera del Mercosur. Este pragmatismo ha permitido a

Brasil preservar su margen de maniobra en un entorno global en transformación¹⁰.

4.3 Desafíos internos y proyecciones futuras

A pesar de la solidez de su doctrina de seguridad, Brasil enfrenta desafíos estructurales que podrían limitar su capacidad de consolidarse como un actor global influyente. La polarización política, intensificada tras las elecciones de 2022, ha erosionado la cohesión nacional y generado incertidumbre en la implementación de políticas de largo plazo. Las disputas entre el Gobierno central y sectores militares, así como los persistentes escándalos de corrupción, han debilitado la confianza en las instituciones de seguridad y defensa.

Además, la dependencia económica de Brasil en la exportación de materias primas sigue siendo una vulnerabilidad estructural. La volatilidad en los precios del petróleo, la soja y el mineral de hierro afecta la estabilidad financiera del país, lo que restringe la capacidad de inversión en defensa e innovación tecnológica. Sin una diversificación económica más robusta, el margen de maniobra de Brasil en el escenario global seguirá siendo limitado.

En el ámbito internacional, el país deberá navegar un entorno cada vez más competitivo. La rivalidad entre Estados Unidos y China, las transformaciones en América Latina y el auge de nuevas amenazas como la guerra híbrida y los ataques cibernéticos exigen una respuesta flexible y estratégica. La capacidad de Brasil para mantener su autonomía y fortalecer sus relaciones internacionales dependerá de su habilidad para adaptarse a estas dinámicas sin perder de vista sus objetivos de largo plazo.

En conclusión, el regreso del presidente Lula ha evidenciado tanto la continuidad como la evolución en la política de seguridad y defensa de Brasil. Aunque su administración ha introducido cambios en la retórica y en ciertas prioridades estratégicas, la base de su política exterior sigue anclada en principios tradicionales de autonomía, pragmatismo y multilateralismo.

Brasil ha logrado construir una estrategia de defensa que equilibra sus aspiraciones globales con su realidad regional. Sin embargo, la estabilidad de este enfoque dependerá de su capacidad para

¹⁰ Véase: <https://gatecenter.org/brics-ampliado-fortaleza-o-debilidad-bajo-el-liderazgo-chino/>

superar los desafíos internos y consolidar su liderazgo regional en un mundo en transformación. La pregunta central sigue siendo si Brasil podrá convertir su peso económico y geopolítico en una influencia real y sostenida en el ámbito internacional.

5 México y sus políticas de seguridad en la etapa Sheinbaum

México ha desarrollado una *Estrategia Nacional de Seguridad*¹¹ que integra aspectos de seguridad y defensa nacional y responde a las complejas amenazas que enfrenta el país. Esta estrategia no solo busca fortalecer las capacidades del Estado en el combate a la criminalidad y la protección de la soberanía, sino que también promueve un enfoque preventivo basado en la atención a las causas estructurales de la violencia.

Uno de los pilares fundamentales de esta estrategia es la prevención a través del desarrollo social, pues reconoce que la violencia y la inseguridad no pueden combatirse solo con el uso de la fuerza, sino que requieren abordar las causas que las propician. En este sentido, el Gobierno ha impulsado programas enfocados en la generación de empleo, el acceso a la educación y el bienestar social con la intención de reducir la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población ante el crimen organizado y la delincuencia común.

En paralelo, se ha buscado consolidar y profesionalizar la Guardia Nacional como una institución clave para la seguridad pública. Su despliegue en todo el territorio nacional tiene el propósito de garantizar una presencia efectiva del Estado en regiones donde la criminalidad ha erosionado la autoridad gubernamental. Para ello, se ha puesto énfasis en la capacitación y el equipamiento de sus elementos, así como en la mejora de su coordinación con otras fuerzas de seguridad.

Otro aspecto esencial en esta estrategia es el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia e investigación. La creación del Sistema Nacional de Inteligencia ha permitido mejorar la capacidad del Estado para detectar y neutralizar los riesgos antes de que se materialicen en amenazas reales, con un enfoque particular en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas. La integración de tecnología avanzada en labores de vigilancia, ciberseguridad y análisis de datos ha sido un componente clave para hacer más efectiva esta labor.

¹¹ Véase: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-presenta-estrategia-nacional-de-seguridad>

Asimismo, la estrategia enfatiza la necesidad de una estrecha colaboración entre el Gobierno federal y las entidades federativas y reconoce que la seguridad pública requiere un esfuerzo coordinado entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización de políticas y la adaptación de estrategias racionales a las necesidades específicas de cada región en un escenario de gobernanza multinivel han permitido una respuesta más eficiente ante la diversidad de desafíos que enfrenta el país en materia de seguridad.

En el ámbito de la defensa nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha desarrollado el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2024-2030, continuación del Plan Nacional de Desarrollo 2020¹². Este programa establece directrices específicas para incrementar la operatividad y eficiencia del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos para asegurar que sus capacidades estén en armonía con las exigencias contemporáneas. La modernización de equipamiento, la mejora en la capacitación de los efectivos militares y la optimización de la logística operativa han sido áreas prioritarias en este esfuerzo.

Estos alineamientos reflejan un enfoque integral de México en materia de seguridad y defensa que no solo responde a los graves desafíos actuales del país, sino que también busca establecer bases sólidas para garantizar la estabilidad y la paz a largo plazo. La combinación de políticas de prevención, fortalecimiento institucional y cooperación entre administraciones, seguimiento de las políticas del anterior presidente, aspira a posicionar a México en ruta hacia una mayor resiliencia frente a las amenazas internas y externas que afectan a su seguridad nacional; algo muy importante en estos momentos en que EE. UU. presiona en relación con la seguridad en la frontera común y el tráfico de estupefacientes.

6 Argentina: estructuras y organización diferenciadas. Retos comunes

Argentina no cuenta con un documento tipo «estrategia de seguridad nacional». Sin embargo, el país desarrolla su política de defensa a través de diversos documentos y directivas que establecen alineamientos estratégicos en esta materia.

¹² Véase: https://transparencia.sedena.gob.mx/pdf/Programa_Sectorial_2020-2024/PROGRAMA_SECTORIAL_2020-2024.pdf

Uno de los principales instrumentos es la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)¹³, que se actualiza de forma periódica para reflejar las prioridades y enfoques del Gobierno de turno. Por ejemplo, la DPDN de 2021 aborda el diagnóstico del escenario de defensa global y regional, define la política de defensa nacional y establece directrices para su implementación.

Además, la Ley de Defensa Nacional¹⁴ establece que la defensa nacional es «la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo». Esta ley tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación argentina, su integridad territorial y capacidad de decisión autónoma, así como proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

En julio de 2021, el Gobierno argentino publicó una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional¹⁵, que incluye un diagnóstico del escenario de defensa global y regional, y establece directrices para la instrumentación de la política de defensa nacional y la correspondiente política militar.

Recientemente, en enero de 2025, el nuevo presidente argentino Javier Milei emitió decretos que permiten a las Fuerzas Armadas intervenir en asuntos de seguridad interior¹⁶, una decisión arriesgada que ha generado debate y preocupación entre diversos sectores de la sociedad, sin duda ante la sombra de periodos históricos anteriores de doloroso recuerdo.

Por tanto y aunque Argentina no posee una ESN unificada, implementa su política de defensa a través de leyes, directivas y programas que, como se ha comentado, establecen los alineamientos estratégicos para garantizar la seguridad y defensa del país.

En ese sentido, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2021 de Argentina establece los lineamientos estratégicos para la defensa del país para adaptarse a las dinámicas del

¹³ Véase: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>

¹⁴ Véase: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>

¹⁵ Véase: <https://www.infobae.com/opinion/2021/08/30/directiva-de-politica-de-defensa-nacional-2021-mas-de-lo-mismo/>

¹⁶ Véase: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5116118/milei-amplia-capacidades-accion-fuerzas-armadas-nuevo-decreto>

entorno global y regional. A continuación se analizará con mayor detalle este instrumento.

La directiva se organiza en tres capítulos principales:

1. «Diagnóstico y apreciación del escenario de defensa global y regional»: en él se reconoce una configuración internacional compleja y multipolar en la que se destaca la competencia entre potencias como Estados Unidos, China y Rusia; se enfatiza el traslado del poder global hacia la cuenca del Pacífico, de forma que se incremente su relevancia geopolítica, y, a nivel regional, se reafirma a América del Sur como una zona de paz, subrayando la importancia estratégica del Atlántico Sur y la cuestión de las Islas Malvinas.
2. «Política de defensa nacional: concepción y posicionamiento estratégico»: aquí se orienta el Sistema de Defensa Nacional hacia un modelo basado en la disuasión de agresiones, definiendo la defensa como autónoma y cooperativa; y se establece la misión principal del instrumento militar en la protección de la soberanía y la integridad territorial, incluyendo misiones complementarias en operaciones multilaterales y apoyo a la comunidad nacional.
3. «Directrices para la instrumentación de la política de defensa nacional y de la política militar»: se instruye al Ministerio de Defensa en la formulación de planes para el desarrollo de capacidades tecnológicas y militares autónomas, para lo que se promueve la inversión en la industria de defensa nacional; se destaca la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas, adaptándolas a nuevos desafíos como la ciberdefensa y el terrorismo transnacional, y se promueve una cultura institucional de respeto a los derechos humanos incorporando perspectivas de género y lucha contra la discriminación en los espacios educativos y de formación dentro de la jurisdicción.

La DPDN 2021 enfatiza la importancia de la cooperación regional y multilateral, y busca fortalecer organismos de defensa en América del Sur para contribuir a la seguridad global basada en el diálogo y normas compartidas. Reconoce la relevancia estratégica del Atlántico Sur, ya que considera que su posición geopolítica es clave para el acceso a la Antártida y a las rutas marítimas entre los océanos Pacífico y Atlántico. Por último, se subraya la necesidad de desarrollar capacidades en sistemas de comando, control, comunicaciones, computación, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4I2VR), así como en sistemas satelitales y ciberdefensa.

En resumen, aunque Argentina aún no cuenta formalmente con una estrategia de seguridad nacional, existe un reconocimiento creciente de su importancia para enfrentar los desafíos actuales y futuros en materia de seguridad y defensa.

7 Perú: un desarrollo de las políticas de seguridad desde una óptica multisectorial

Perú ha desarrollado su política de seguridad y defensa nacional a través de diversos documentos estratégicos que buscan garantizar la soberanía, integridad territorial y bienestar de su población.

Aprobada en julio de 2022, la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (PNMSDN 2030)¹⁷ establece un marco integral para abordar las amenazas y desafíos en materia de seguridad y defensa. Este documento promueve la coordinación entre diferentes sectores del Estado para enfrentar riesgos como desastres naturales, ciberataques y crimen organizado. La política se centra en fortalecer las capacidades nacionales y fomentar la cooperación internacional para mantener la paz y seguridad en el país.

La estrategia de seguridad del Perú se define como defensiva-disuasiva, donde la acción militar a través de las Fuerzas Armadas es considerada el último recurso, que se emplea de forma exclusiva en defensa del país. Esta postura busca garantizar la independencia, soberanía e integridad del Estado para asegurar que la población goce de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

En abril de 2024 se evaluó la preparación de la PNMSDN 2030 ante amenazas emergentes como las guerras híbridas y la transformación digital. Este análisis resaltó la necesidad de actualizar las políticas de seguridad y defensa para incluir medidas que enfrenten de forma eficaz estas nuevas formas de conflicto, lo que asegura una respuesta adecuada del Estado peruano.

La PNMSDN 2030 define tres objetivos prioritarios:

1. Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinados a la paz y seguridad internacionales.

¹⁷ Véase: <https://www.gob.pe/institucion/mindef/informes-publicaciones/3212559-politica-nacional-multisectorial-de-seguridad-y-defensa-nacional-al-2030>

2. Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad política, jurídica y social en el país.
3. Alcanzar las condiciones necesarias que contribuyan a la seguridad nacional.

Para alcanzar estos objetivos, la política establece catorce denominados «servicios públicos», entre los cuales destacan: la educación con aprendizajes orientados a una cultura de paz, seguridad e identidad nacionales; la asistencia técnica en instrumentos técnicos y mecanismos de gestión en el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA); la formulación del planeamiento por capacidades en las entidades componentes del SIDENA en los ámbitos externo e interno; las operaciones y acciones en seguridad con la participación integral de los componentes del SIDENA, y el fortalecimiento de la infraestructura pública para que sea efectiva frente a las amenazas y preocupaciones que podrían afectar la seguridad nacional.

Según el *Informe de Evaluación de la PNMSDN 2030*¹⁸ correspondiente al año 2023, se ha logrado un avance significativo en la implementación de la política. Los tres objetivos prioritarios alcanzaron niveles de cumplimiento superiores al 95 % de lo esperado, lo que refleja un compromiso efectivo de las entidades involucradas.

Sin embargo, se reconoce que siguen existiendo áreas que requieren mayor atención, como la necesidad de fortalecer las oficinas de seguridad y defensa nacional (OSDNA) en todo el país y mejorar la articulación entre los diferentes componentes del SIDENA.

Un análisis realizado en abril de 2024 por el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP) señaló la importancia de que la PNMSDN 2030 aborde amenazas emergentes como las guerras híbridas y la transformación digital¹⁹. El estudio recomendó actualizar la política para incluir medidas que enfrenten de manera eficaz estas nuevas formas de conflicto, de forma que se asegure una respuesta adecuada del Estado peruano.

La PNMSDN 2030 representa un esfuerzo integral del Estado peruano para coordinar acciones multisectoriales en materia de seguridad y defensa. Si bien se han logrado avances significati-

¹⁸ Véase: https://www.mindef.gob.pe/informacion/transparencia/INF%20EVAL%20SYE%202023%2011JUN24_2.pdf

¹⁹ Véase: <https://ceeeep.mil.pe/2024/04/04/preparacion-de-la-politica-nacional-multi-sectorial-de-seguridad-y-defensa-nacional-al-2030-del-peru-ante-amenazas-de-transformacion-digital-y-guerras-hibridas/>

vos en su implementación, es fundamental continuar adaptando la política a los desafíos contemporáneos y fortalecer la cooperación entre las diversas entidades involucradas para garantizar la seguridad y bienestar de la nación.

En resumen, Perú ha establecido una política de seguridad y defensa nacional que busca adaptarse a los desafíos actuales y futuros, con el objetivo de promover una estrategia defensiva-disuasiva y fomentar la colaboración multisectorial para garantizar la seguridad y bienestar de su población.

8 Comparación entre las diferentes políticas de defensa

Las estrategias nacionales de seguridad y defensa en Sudamérica presentan similitudes y diferencias significativas dado que cada país enfrenta desafíos específicos y responde a ellos según su contexto geopolítico, económico y social. A continuación se analizan los aspectos similares y diferentes entre la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile y las estrategias de algunos países, en concreto Brasil, Argentina, Colombia y Perú.

8.1 Similitudes

A pesar de las diferencias geopolíticas y de desarrollo militar entre los países sudamericanos, hay varios elementos comunes en sus estrategias nacionales de seguridad y defensa.

8.1.1 Enfoque en seguridad ampliada y multidimensional

La mayoría de los países han adoptado un enfoque ampliado de seguridad, integrando amenazas no tradicionales como:

- Crimen organizado y narcotráfico (sobre todo en Brasil, Colombia y Perú).
- Ciberseguridad y protección de infraestructuras críticas.
- Migraciones ilegales y crisis humanitarias (notable en Chile y Colombia debido a la migración venezolana).
- Desastres naturales y cambio climático (clave para Chile, Perú y Brasil).

8.1.2 Cooperación internacional

Los países sudamericanos enfatizan la cooperación en seguridad y defensa regional:

- Chile, Argentina y Brasil participan en misiones de paz de la ONU.
- Colombia mantiene una cooperación militar estrecha con EE. UU. y la OTAN (como socio global).
- La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), a través de su Consejo de Defensa Suramericano, busca fortalecer la integración en defensa.
- Chile y Argentina destacan su compromiso con la Antártida, mientras que Brasil y Colombia enfatizan su presencia en la Amazonía como prioridad estratégica.

8.1.3 Defensa de la soberanía y territorialidad

Todos los países mencionan la protección del territorio nacional como su principal misión de defensa. Sin embargo:

- Chile y Argentina refuerzan la vigilancia del espacio marítimo y antártico.
- Brasil prioriza la protección de la Amazonía y recursos naturales.
- Colombia y Perú centran su estrategia en la lucha contra insurgencias y el narcotráfico.

8.1.4 Enfoque en modernización y capacidades militares

Países como Brasil, Chile y Colombia han adoptado un modelo de planificación basado en capacidades estratégicas, similar al enfoque de la OTAN, lo que asegura que sus fuerzas armadas sean adaptables, polivalentes e interoperables.

Chile destaca por su enfoque en capacidad conjunta de las Fuerzas Armadas, algo que Brasil también impulsa con su estrategia nacional de defensa (END).

8.2 Diferencias

A pesar de las similitudes, hay diferencias notables en la orientación y prioridades de las estrategias de defensa en Sudamérica.

8.2.1 Diferencias en la percepción de amenazas

Los países sudamericanos no enfrentan las mismas amenazas y, por lo tanto, sus estrategias varían en énfasis:

- Chile y Argentina ponen más énfasis en amenazas como desastres naturales, crisis energéticas y ciberseguridad.

- Colombia y Perú priorizan la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y los grupos insurgentes (como el ELN y los remanentes de Sendero Luminoso).
- Brasil enfatiza la defensa de la Amazonía y los recursos naturales, además de proyectar su fuerza a nivel global.
- Venezuela ve la seguridad desde una perspectiva de «defensa de la soberanía contra amenazas externas» (en particular de EE. UU.), con una estructura militar muy centralizada y politizada.

Chile tiene una visión más pragmática de la seguridad, enfocada en la estabilidad regional y la cooperación internacional, mientras que otros países como Venezuela o Bolivia politizan más la defensa.

8.2.2 Diferencias en la financiación

- Brasil tiene el presupuesto de defensa más alto de Sudamérica y desarrolla una industria de defensa con capacidades avanzadas (como Embraer y el submarino nuclear en cooperación con Francia).
- Chile financia su defensa con un sistema plurianual, transparente y basado en capacidades estratégicas.
- Colombia ha dependido durante décadas del apoyo de EE. UU. para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- Argentina y Perú han tenido dificultades de financiación recurrentes, con períodos de obsolescencia militar por falta de inversión.

8.2.3 Diferencias en la relación civil-militar

- Chile y Argentina han avanzado en la separación entre la política y las Fuerzas Armadas, lo que promueve una institucionalidad democrática. Chile ha logrado consolidar un modelo de defensa profesional y técnico.
- Colombia mantiene una relación estrecha entre las fuerzas encargadas de la seguridad interna y las fuerzas propiamente militares debido al conflicto continuado con grupos insurgentes.
- Venezuela y Bolivia han politizado sus fuerzas armadas y las han subordinado a la línea ideológica de sus Gobiernos.

Con relación a la planificación de las políticas de seguridad y de defensa, la mayor parte de los países comparten similitudes como el énfasis en seguridad multidimensional, modernización militar

y cooperación internacional. Sin embargo, se presentan también diferencias clave:

1. Mientras que Chile tiene un enfoque financiero técnico y estable basado en planificación plurianual, otros países como Argentina o Perú han tenido dificultades de financiación militar.
2. Colombia y Perú se centran en el crimen organizado y narcotráfico, mientras que Chile prioriza ciberseguridad, cooperación internacional y desastres naturales.
3. Chile y Argentina mantienen ejércitos profesionales y apolíticos, a diferencia de Venezuela o Bolivia, donde la política tiene una fuerte injerencia en la defensa.
4. Brasil busca ser una potencia regional, mientras que Chile enfatiza la cooperación regional y estabilidad.

En general, la estrategia chilena es una de las más técnicas, bien planificadas y orientadas a la seguridad internacional y la prevención de conflictos, que se diferencia de países que enfrentan amenazas internas más inminentes, como Colombia, o de aquellos que politizan su defensa, como Venezuela.

9 Análisis comparativo de las estrategias nacionales de seguridad y defensa en Iberoamérica (Sudamérica, España y Portugal)

La institucionalización y normativa de la seguridad y defensa en Iberoamérica varía de forma amplia en función de las amenazas percibidas, las capacidades militares, la integración con organismos internacionales y las prioridades estratégicas de cada país.

A continuación se realiza un análisis comparativo de las estrategias de seguridad y defensa de los principales países de la región, en el que se destacan similitudes y diferencias en aspectos clave.

Para realizar una comparación efectiva se analizan las siguientes variables para cada documento:

1. Enfoque estratégico general (seguridad ampliada vs. seguridad tradicional).
2. Principales amenazas identificadas (narcotráfico, terrorismo, ciberseguridad, desastres naturales, etc.).
3. Estructura de la financiación de la defensa (transparencia, estabilidad presupuestaria).
4. Relación con organismos internacionales (OTAN, ONU, Unasur, CELAC, etc.).

5. Industria de defensa y capacidades militares (dependencia externa vs. autosuficiencia).
6. Rol de las Fuerzas Armadas en la política interna (autonomía vs. influencia gubernamental).
7. Participación en operaciones internacionales de paz y seguridad.

País	Enfoque estratégico	Principales amenazas	Financiación	Relaciones internacionales	Industria de defensa	Rol militar en política	Operaciones internacionales
España	Seguridad ampliada	Terrorismo, ciberseguridad, crimen organizado, desastres naturales	Presupuesto estable, parte de la OTAN	OTAN, UE, ONU	Industria avanzada (Navantia, Airbus)	Apolitización total	Alta participación en la OTAN y ONU
Portugal	Seguridad ampliada	Ciberseguridad, crimen transnacional, amenazas marítimas	Moderada, dentro de la OTAN	OTAN, UE, ONU	Moderada, centrada en cooperación	Apolitización total	Participación en misiones de la OTAN y ONU
Brasil	Seguridad ampliada con enfoque en soberanía y recursos naturales	Amazonía, crimen organizado, narcotráfico, minería ilegal	Presupuesto alto, inversiones en modernización	BRICS, ONU, Mercosur, Unasur	Industria desarrollada (Embraer, submarino nuclear)	Independiente del Gobierno pero con influencia política	Misiones de paz de la ONU y liderazgo en América Latina
Argentina	Seguridad ampliada pero con capacidades limitadas	Narcotráfico, ciberseguridad, desastres naturales	Baja financiación, crisis recurrentes	ONU, Mercosur, CELAC	Industria debilitada, falta de inversión	Separación de la política desde 1983	Misiones de paz de la ONU, pero con menos capacidad operativa
Chile	Seguridad ampliada y modernización militar	Ciberseguridad, desastres naturales, crimen transnacional	Financiación estable y plurianual	ONU, APEC, Mercosur	Industria en crecimiento, con énfasis en asociaciones público-privadas	Apolítica y profesionalizada	Misiones de la ONU y cooperación con EE. UU. y la UE
Colombia	Seguridad interna enfocada en crimen organizado	Narcotráfico, terrorismo, insurgencias, crimen transnacional	Dependencia de EE. UU. y cooperación internacional	OTAN (socio global), EE. UU., ONU	Industria emergente, con cooperación extranjera	Ejército con fuerte rol interno por el conflicto armado	Misiones de la ONU, pero prioriza seguridad interna
México	Seguridad interna con fuerte rol militar	Narcotráfico, crimen organizado, terrorismo interno	Variable, con militarización de la seguridad pública	ONU, CELAC, APEC, EE. UU.	Dependiente de compras extranjeras	Ejército con fuerte influencia en seguridad interna	Participación limitada en misiones de paz
Venezuela	Seguridad tradicional con enfoque en «defensa de la soberanía»	Amenazas externas (EE. UU.), narcotráfico, crisis interna	Opaca, la crisis económica afecta el sector	Rusia, China, CELAC	Industria en declive, depende de importaciones rusas y chinas	Politización extrema de las FF. AA.	Escasa participación internacional

Tabla 1. Comparación por país

9.1 Similitudes en las estrategias de seguridad y defensa en Iberoamérica

A pesar de la diversidad de contextos políticos, económicos y sociales que caracterizan a los países de Iberoamérica, existen varios aspectos en los que sus estrategias de seguridad y defensa convergen. Las similitudes observadas responden tanto a desafíos comunes en la región como a la influencia de tendencias globales en materia de seguridad que han llevado a estos países a adoptar enfoques cada vez más integrales y multidimensiona-

les. En general, la seguridad ya no se concibe solo en términos de defensa militar tradicional, sino que incorpora una gama más amplia de amenazas, riesgos y desafíos, lo que requiere una planificación más flexible y una mayor cooperación entre distintos actores estatales e internacionales.

Uno de los puntos en común más relevantes es la adopción del *enfoque de seguridad ampliada*, que ha reemplazado de forma progresiva la visión clásica de defensa nacional centrada en conflictos interestatales. En la actualidad, las estrategias de seguridad de los países de la región incluyen una variedad de riesgos y desafíos no convencionales, como el crimen organizado, el terrorismo, la ciberseguridad y los desastres naturales. España y Portugal han puesto un énfasis particular en la protección contra el terrorismo y los ciberataques, alineándose con las prioridades estratégicas de la OTAN y la Unión Europea. En América Latina, el narcotráfico y el crimen transnacional han pasado a ocupar un lugar central en las políticas de seguridad, sobre todo en países como Colombia y México, donde la violencia vinculada a estos fenómenos ha sido una amenaza constante para la estabilidad interna. Chile y Brasil también han incorporado la ciberseguridad y la protección de infraestructuras críticas dentro de sus estrategias de defensa en reconocimiento del creciente impacto que las tecnologías digitales tienen en la seguridad nacional.

Otro elemento que comparten la mayoría de los países iberoamericanos es *la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa*. En Europa, España y Portugal participan de forma activa en las iniciativas de la OTAN, lo que les ha permitido fortalecer sus capacidades militares y mantener una integración operativa con sus aliados. En América Latina, aunque no existe un bloque de defensa con la misma solidez, varios países han priorizado la cooperación con organismos internacionales. Brasil ha liderado misiones de paz de la ONU y ha promovido la integración regional en foros como la Unasur y el Mercosur. Chile ha establecido acuerdos de cooperación con países como Estados Unidos, la Unión Europea y Australia, de forma que ha consolidado su inserción en el sistema internacional de defensa. Colombia ha dado un paso más allá al convertirse en el único país latinoamericano con estatus de *socio global de la OTAN*, lo que le ha permitido acceso a entrenamiento, tecnología y cooperación con países miembros de la alianza. Incluso Argentina, a pesar de sus restricciones presupuestarias, ha mantenido una participación en misiones de paz de la ONU. Aunque algunos países como México han sido más

reticentes en su implicación en la seguridad global, la tendencia general en la región ha sido fortalecer la cooperación con actores internacionales.

La protección de la *soberanía y la integridad territorial* es otra prioridad común en las políticas de defensa de los países de la región. En términos generales, todas las naciones iberoamericanas han diseñado sus fuerzas armadas para garantizar la protección de sus fronteras y su espacio marítimo y aéreo. En Sudamérica, Chile y Argentina han prestado especial atención a la vigilancia de la región antártida, mientras que Brasil ha enfocado sus esfuerzos en la protección de la Amazonía, dada su riqueza en recursos naturales y su importancia geopolítica. España y Portugal, por su parte, han reforzado su capacidad de patrullaje en el Mediterráneo y el Atlántico para proteger sus aguas territoriales y sus rutas de comercio marítimo. Aunque la probabilidad de conflictos armados entre países en la región es baja, la defensa de la soberanía sigue siendo la misión fundamental para todas las fuerzas militares iberoamericanas.

Otro aspecto en el que coinciden los países de la región es la importancia otorgada a la *modernización y el desarrollo de capacidades militares*. Aunque el nivel de inversión es dispar entre países, la tendencia general ha sido avanzar hacia una estructura militar más flexible, interoperable y tecnológicamente avanzada. Brasil ha liderado en este aspecto con el desarrollo de un submarino nuclear y su industria aeronáutica a través de Embraer, mientras que España ha consolidado su industria de defensa con empresas como Navantia y Airbus. Chile ha apostado por un sistema de financiación estable y plurianual para garantizar la modernización sostenida de sus fuerzas armadas. En el caso de Colombia y México, la modernización ha estado más enfocada en mejorar la capacidad de respuesta interna frente al crimen organizado, con la adquisición de tecnologías de vigilancia, drones y equipos de inteligencia. Aunque algunos países, como Argentina y Venezuela, han experimentado dificultades en la actualización de su equipamiento militar debido a restricciones económicas, el consenso general en la región es que las fuerzas armadas deben adaptarse a las nuevas dinámicas de seguridad y modernizarse para responder con mayor eficacia a los desafíos del siglo XXI.

Por último, una característica común en la mayoría de los países de la región es la consolidación de un modelo de *defensa basado en la profesionalización y separación de la política*. España y Portugal han mantenido este principio desde hace déca-

das, con fuerzas armadas totalmente subordinadas al poder civil. En América Latina, Chile y Argentina han logrado mantener una estricta separación entre la política y el estamento militar desde el retorno a la democracia, para asegurarse de que las fuerzas armadas se enfoquen solo en su labor de defensa y nunca en la participación política. Brasil, aunque con algunas preocupantes excepciones en los últimos años, también ha mantenido la autonomía institucional en su aparato militar. En contraste, algunos países como Venezuela han seguido un camino diferente, con una politización extrema de las fuerzas armadas, lo que ha generado tensiones en su función dentro del sistema de gobierno.

En síntesis, es posible encontrar patrones comunes que reflejan la evolución de la seguridad en la región. La adopción de una visión de *seguridad multidimensional*, la creciente importancia de la *cooperación internacional*, la modernización de las *capacidades militares* y la profesionalización de las *fuerzas armadas* son tendencias compartidas por la mayoría de los países analizados. Estos elementos han permitido a Iberoamérica avanzar en la construcción de estrategias de defensa más adaptadas a los desafíos contemporáneos, lo que asegura que sus fuerzas armadas sean más eficientes, coordinadas y preparadas para enfrentar tanto amenazas tradicionales como emergentes en un mundo cada vez más interconectado.

9.2 Diferencias en las estrategias de seguridad y defensa en Iberoamérica

A pesar de la tendencia general en la región hacia una seguridad ampliada y la adopción de modelos de defensa más integrales, existen diferencias sustanciales entre los países de Iberoamérica en la forma en que planifican, financian y ejecutan sus estrategias de seguridad y defensa. Estas diferencias surgen de diversos factores, como los riesgos percibidos, el acceso a recursos financieros, la relación histórica entre las fuerzas armadas y la política, así como el nivel de integración de cada país en el sistema internacional de defensa.

Uno de los contrastes más marcados se encuentra en la estructura de financiación de la defensa y las capacidades militares de cada país. España y Brasil destacan como los países con los presupuestos más elevados, lo que les ha permitido desarrollar industrias militares avanzadas y mantener fuerzas armadas modernas con capacidad de proyección regional y global.

España, gracias a su integración en la OTAN y la Unión Europea, ha logrado construir un sistema de defensa altamente sofisticado con acceso a tecnologías de última generación y una planificación estratégica sólida. Brasil, por su parte, ha optado por una estrategia de autonomía en defensa, invirtiendo en el desarrollo de su propia industria militar, con proyectos ambiciosos como la fabricación de un submarino nuclear y la expansión de Embraer en el sector aeroespacial. Sin embargo, en el resto de Sudamérica, la situación es distinta. Mientras que Chile ha establecido un modelo financiero estable y plurianual que le ha permitido mantener una fuerza militar bien equipada y moderna, Argentina y Perú han sufrido periodos de recortes presupuestarios que han afectado de forma significativa sus capacidades operativas. En el caso de Venezuela, la crisis económica ha erosionado su capacidad de defensa, lo que la ha hecho dependiente de importaciones/ayuda de armamento de Rusia y China, sin posibilidad de desarrollar una industria propia sostenible.

Otro factor diferenciador es la relación entre las fuerzas armadas y el Gobierno, la cual varía de manera considerable entre los países de la región. España, Portugal, Chile y Argentina han consolidado modelos de defensa en los que las Fuerzas Armadas operan con autonomía institucional y están desvinculadas de la política por completo. En estos países, los militares cumplen de forma exclusiva un rol profesional, subordinado al poder civil, lo que ha permitido estabilidad en la gobernanza de la seguridad y la defensa. En cambio, en Brasil, aunque las fuerzas armadas no están involucradas de forma directa en la política gubernamental, han mantenido una influencia notable en la seguridad nacional y en ciertas decisiones estratégicas del Estado. En Colombia y México, la situación es aún más compleja, ya que las fuerzas armadas han adquirido un papel preponderante en la seguridad interna debido a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. En estos países, la seguridad pública ha sido militarizada, lo que ha generado debates sobre los riesgos que esto conlleva para los derechos humanos y la gobernanza democrática. En el extremo opuesto, Venezuela representa el caso más politizado de la región, donde las fuerzas armadas han sido cooptadas por completo por el régimen y funcionan como un pilar fundamental del poder político, lo que las aleja del modelo de una defensa profesional y autónoma.

En cuanto a la participación en operaciones internacionales, las diferencias también son significativas. España y Portugal, como

miembros de la OTAN, tienen un papel activo en misiones de paz y seguridad colectiva, por lo que colaboran en operaciones en Europa, África y Medio Oriente. Brasil, a pesar de no ser miembro de la OTAN, ha buscado posicionarse como un actor relevante en la estabilidad internacional liderando, por ejemplo, la misión de paz de la ONU en Haití y participando en otras iniciativas multilaterales. Chile y Argentina, con recursos más limitados, también han contribuido a misiones de la ONU, aunque con menor protagonismo y capacidades más restringidas. En contraste, Colombia y México han participado en menor medida en misiones de paz, ya que sus esfuerzos se han centrado en la seguridad interna y la lucha contra el crimen organizado. Por último, Venezuela ha optado por el aislamiento en términos de cooperación militar internacional, limitando su participación en organismos de defensa regionales y priorizando relaciones bilaterales con aliados como Rusia y China.

Las diferencias en las prioridades estratégicas y amenazas percibidas son otro elemento distintivo en la región. Mientras que España y Portugal consideran el terrorismo, la ciberseguridad y las amenazas híbridas como sus principales desafíos, los países latinoamericanos han adoptado enfoques más diversos según su contexto particular. Brasil ha puesto un fuerte énfasis en la protección de la Amazonía y sus recursos naturales, mientras que Chile ha desarrollado una estrategia enfocada en la seguridad marítima, la estabilidad regional y la ciberseguridad. Colombia y México han basado sus estrategias en el combate al narcotráfico, el crimen organizado y las insurgencias armadas, lo que ha condicionado el despliegue de sus fuerzas de seguridad y ha determinado una estructura de defensa altamente orientada hacia el control del orden interno. Venezuela, en cambio, ha construido su narrativa de seguridad en torno a la idea de una amenaza externa permanente, en especial proveniente de Estados Unidos, lo que ha llevado a un énfasis en la defensa del régimen más que en la protección efectiva de la población frente a desafíos reales.

Las diferencias entre los países de Iberoamérica en materia de seguridad y defensa reflejan la diversidad de realidades políticas, económicas y sociales que coexisten en la región. Mientras que algunos países han avanzado hacia modelos de defensa profesionalizados, con estrategias basadas en la cooperación internacional y la modernización tecnológica, otros han enfrentado limitaciones en financiación, politización de sus fuerzas militares y desafíos internos que han condicionado su enfoque de segu-

ridad. Estas diferencias seguirán marcando el desarrollo de las estrategias de defensa en los próximos años, en un contexto en el que las amenazas globales emergentes —como la ciberseguridad, el cambio climático y el crimen transnacional— exigirán respuestas más integradas y adaptativas.

Conclusiones

El análisis comparativo de las estrategias de seguridad y defensa en los principales países de Iberoamérica revela una diversidad de enfoques determinados por sus contextos geopolíticos, históricos y económicos. A pesar de existir una tendencia general hacia una seguridad ampliada, donde las amenazas tradicionales como conflictos interestatales han cedido espacio a fenómenos transnacionales como el crimen organizado, la ciberseguridad y el terrorismo, la manera en que cada nación aborda su seguridad varía de forma significativa en función de sus necesidades y capacidades.

1. En España y Portugal, la seguridad y defensa están muy integradas en el marco de la OTAN y la Unión Europea, lo que les otorga acceso a tecnologías avanzadas, cooperación internacional y planificación estratégica a largo plazo. España, en particular, ha desarrollado una industria de defensa sólida con empresas como Navantia y Airbus, y participa de forma activa en misiones de paz y seguridad en Europa, África y el Medio Oriente. Portugal, aunque con un presupuesto más reducido, sigue un modelo similar y contribuye de manera regular a las misiones de la OTAN. En estos países, la seguridad nacional está enmarcada en una visión multilateralista en la cual la defensa se concibe como un compromiso colectivo dentro de alianzas estratégicas. Además, sus Fuerzas Armadas son completamente profesionales y apolíticas, lo que garantiza su estabilidad institucional y su alineación con el Estado democrático.
2. Brasil, por su parte, adopta una estrategia de seguridad y defensa con una fuerte orientación hacia la protección de su soberanía y recursos naturales, en especial la Amazonía. A diferencia de España y Portugal, Brasil busca consolidarse como un actor autónomo en materia de defensa, evitando depender por completo de alianzas como la OTAN y promoviendo su industria militar, con proyectos como el desarrollo de un submarino nuclear y la expansión de Embraer

en el sector aeronáutico. Sin embargo, esta autonomía no implica aislamiento, ya que el país participa en misiones de paz de la ONU y en foros de cooperación como la Unasur y el Mercosur. La relación de las Fuerzas Armadas brasileñas con el Gobierno ha sido históricamente compleja, con una presencia más activa en la política en comparación con España o Portugal, aunque sin llegar a la politización extrema observada en países como Venezuela.

3. Chile ha desarrollado una de las estrategias de defensa más técnicas, transparentes y financieramente estables de la región. A diferencia de Argentina o Perú, que han sufrido fluctuaciones en la financiación de sus fuerzas militares, Chile mantiene un presupuesto plurianual que le permite una modernización sostenida de sus capacidades. Su enfoque estratégico está basado en la cooperación internacional, sobre todo en el Pacífico Sur y en América Latina, donde participa de forma activa en ejercicios conjuntos y misiones de paz. A pesar de no ser miembro de la OTAN, Chile ha establecido estrechas relaciones con actores occidentales, incluyendo EE. UU. y la UE, lo que le ha permitido acceder a tecnología y entrenamiento de alta calidad. Sus Fuerzas Armadas han mantenido una estricta separación de la política desde el retorno a la democracia en 1990, de modo que se ha consolidado como una institución muy profesionalizada.
4. Argentina, en contraste, enfrenta desafíos significativos en la modernización de su defensa debido a restricciones económicas y políticas. Si bien la seguridad ampliada es parte de su estrategia, con un énfasis en el narcotráfico y la ciberseguridad, la falta de inversión ha afectado su capacidad operativa. La cooperación internacional sigue siendo un pilar de su política de defensa, con participación en misiones de paz de la ONU, aunque con capacidades limitadas. Desde la recuperación democrática en 1983, Argentina ha mantenido una separación clara entre las Fuerzas Armadas y la política para evitar la influencia militar en la toma de decisiones gubernamentales, lo que ha contribuido a la consolidación de su democracia.
5. Colombia y México comparten una característica fundamental en sus estrategias de defensa: el rol predominante de sus Fuerzas Armadas en la seguridad interna, sobre todo en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. En Colombia, la presencia de grupos armados ilegales como el ELN y remanentes de las FARC ha obligado al país a man-

tener una estructura de seguridad muy militarizada, con una cooperación estratégica con EE. UU. y un estatus especial como socio global de la OTAN. México, aunque no enfrenta insurgencias de la misma manera que Colombia, ha recurrido cada vez más a las Fuerzas Armadas para combatir la violencia del narcotráfico, lo que ha generado debates sobre la militarización de la seguridad pública. En ambos países, la seguridad interna sigue siendo la principal prioridad, lo que ha limitado su proyección internacional en términos de misiones de paz o participación en organismos multilaterales de defensa.

6. Venezuela representa un caso atípico en la región, con una estrategia de seguridad basada en una visión de «defensa de la soberanía» frente a supuestas amenazas externas, en especial de EE. UU. A diferencia de otros países, donde las Fuerzas Armadas operan bajo un esquema de autonomía institucional, en Venezuela han sido muy politizadas, por lo que se alinean directamente con el Gobierno de turno. Esto ha llevado a un deterioro de sus capacidades militares, exacerbado por la crisis económica y la dependencia de armamento proveniente de Rusia y China. A diferencia de Brasil, que busca autonomía con una industria militar propia, Venezuela se ha convertido en un importador de tecnología militar sin desarrollar una capacidad industrial independiente. Su participación en organismos internacionales de seguridad es mínima y su alineación con actores como Rusia y China la ha distanciado de los foros de cooperación de defensa latinoamericanos.
7. En términos generales, el panorama de seguridad y defensa en Iberoamérica es heterogéneo. España y Portugal lideran en integración internacional, modernización y estabilidad institucional dentro de la OTAN y la UE. Brasil sigue una estrategia de autonomía regional, con un enfoque en la defensa de la Amazonía y el desarrollo de su industria militar. Chile, con una planificación financiera estable y una política de cooperación internacional, es un referente en seguridad y defensa técnica en América Latina. Colombia y México han adoptado modelos de seguridad interna militarizados debido a la amenaza del crimen organizado, mientras que Argentina enfrenta dificultades en la modernización de su defensa por restricciones económicas. Venezuela, en el extremo opuesto, ha politizado su aparato de defensa y ha sufrido un colapso en su capacidad operativa.

8. A futuro, las estrategias de seguridad y defensa en Iberoamérica dependerán en gran medida de la capacidad de los países para adaptarse a nuevas amenazas como la ciberseguridad, el cambio climático y el crimen transnacional. Mientras que naciones como España, Portugal, Brasil y Chile han avanzado en la modernización y profesionalización de sus fuerzas armadas, otros países aún enfrentan retos en términos de financiación, gobernanza y estabilidad política. La cooperación internacional seguirá siendo un factor clave para la seguridad de la región, ya sea a través de alianzas con la OTAN, la ONU o acuerdos bilaterales entre países vecinos.

Bibliografía

- Calderón, P. (2016). *Ciberseguridad y Defensa Nacional*. Editorial Tecnológica.
- Comblin, J. (1989). *Doctrina de seguridad nacional*. Nueva Década.
- Cordero, J. (2018). *Narcotráfico y Seguridad en América Latina: Análisis y Estrategias*. Siglo XXI.
- Delgado, M. (2017). *Crimen Organizado en América Latina*. Universidad de los Andes.
- Donadio, M. (2010). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, RESDAL.
- Donadio, M. y Tibletti, M. D. (2014). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires, RESDAL.
- Dudley, S. S. (2011). Central America besieged: cartels and maras country threat analysis. *Small Wars & Insurgencies*. 22(5), pp. 890-913.
- Feaver, P. (1999). Civil-Military Relations. *Annual Review of Political Science*. 2, pp. 211-241.
- Fernández, C. (2021). *La Política de Seguridad en el Cono Sur*. FLACSO.
- Fernández, P. (2024). *Política de Seguridad y Geopolítica Latinoamericana*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- Flores, A. (2021). *Seguridad Internacional y Defensa Nacional*. Instituto de Defensa Estratégica.
- Goldfajn, I. (2024). La lucha contra el crimen organizado. En: Banco Interamericano de Desarrollo (ed.). *Informe anual 2024. Estados financieros*.

- González, R. (2019). *Estrategias de Defensa en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. P. (1957). *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge, Harvard University Press.
- Iglesias, B. (1999). Militares y democracia en América Latina de los 90: una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación. En: Diamant, R. C. (ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*.
- Jarrín, E. M. (1988). The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts. En: Silva Michelena, J. A. (ed.). *Latin America peace, democratization and economic crisis*. Nueva Jersey, Universidad de las Naciones Unidas.
- Kennan, G. (1950). Memorandum by the Counselor (Kennan) to the Secretary of State. *Foreign Relations of The United States*. VII.
- . (2004). Moralidad y política exterior. *Política Exterior*. 18(100), pp. 53-70.
- Kourliandsky, J. J. (2010). Nuevas amenazas, un concepto relativo. *La Vanguardia*. 84, pp. 84-85.
- Laguerre, M. (1993). *The Military and Society in Haiti*. Londres, Macmillan.
- López, J. I. (2008). La geopolítica de Nicolas Spykeman. *Revista Universidad EAFIT*. 97, pp. 79-88.
- Martínez, L. (2020). *Seguridad y defensa en el siglo XXI: Desafíos y Perspectivas*. Editorial Gedisa.
- Muñoz, G. (2019). *Seguridad Multidimensional y Cooperación Internacional*. Editorial Losada.
- Ortega, J. (2020). *Geopolítica del Crimen en América Latina*. Instituto de Ciencias Políticas.
- Palomares, G. (2016). América Latina en transformación, en un sistema internacional en cambio. *Revista Sistema*, pp. 242-243.
- Quiroga, F. (2023). *El Rol de las Fuerzas Armadas en Democracia*. Universidad de Buenos Aires.
- Ramírez, J. (2022). *Amenazas Híbridas y Guerra No Convencional*. Instituto de Estudios Estratégicos.
- Rivera-Páez, S. I. (2020). *Crimen organizado transnacional y dimensiones culturales en América Latina*. Escuela Superior de Administración Pública.

- Rojas Aravena, F. (2001). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. FLACSO.
- . (2012). *Seguridad humana: nuevos enfoques*. FLACSO.
- Romero, H. (2015). *Migración y Seguridad en América Latina*. Ediciones UBA.
- Sánchez, A. (2014). *Seguridad Humana en el Contexto Latinoamericano*. Universidad Nacional de Colombia.
- Serrano, M. (2017). *Crimen Organizado y Seguridad Regional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Torres, V. (2021). *Seguridad y Defensa en el Contexto Contemporáneo*. Instituto de Estudios Estratégicos de Chile.
- Valenzuela, P. (2019). *Evolución de la Seguridad Nacional en América Latina*. Editorial Sudamericana.
- Zúñiga, F. (2023). *Crisis Humanitarias y Seguridad en el Siglo XXI*. Editorial Ariel.

Capítulo sexto

Las fuerzas armadas en América Latina ante los nuevos retos de seguridad y defensa

Rafael Martínez

Resumen

Desde el final de las dictaduras hasta nuestros días ha habido una nada desdeñable evolución institucional de las Fuerzas Armadas que, con mayor o menor intensidad, ha generalizado la supremacía civil en la estructura institucional de la Defensa y casi ha erradicado la justicia militar entendida como privilegio a los uniformados, aunque restan reformas por emprender. También ha integrado a la mujer, si bien todavía en porcentajes exiguos, y ha explorado la planificación estratégica, consolidándose como modelo en los países con mayor desarrollo democrático.

Además, no se advierten riesgos bélicos en el horizonte inmediato, ni remoto, de América Latina. Ello provoca debates sobre la necesidad, o no, de mantener la maquinaria defensiva, de si seguir destinando recursos a un riesgo —el bélico— que no resulta probable y también sobre a qué dedicarlos en caso de mantenerlos. Hasta cuatro son los posicionamientos que podemos encontrar: (i) los abolicionistas, que aprovechan la coyuntura para solicitar la erradicación de los ejércitos; (ii) los normativos o esencialistas, que permanecen agarrados a la tradición de las funciones prusianas y no quieren oír hablar de ninguna otra posibilidad; (iii) los

adaptativos, que, partiendo del respeto a las funciones esenciales —disuasión y defensa—, entienden factible una actualización de sus roles, y, por último, (iv) los pragmáticos, quienes optan por asignarles misiones de todo tipo y condición —incluso muy ajenas a lo militar— según vayan surgiendo necesidades estatales.

Esta última opción, que es la predominante, ha dado lugar a un proceso global de militarización en la región que no está exento de riesgos. En el peor de los escenarios (Venezuela, Nicaragua, Guatemala, El Salvador..), podrían estar mostrándonos una vuelta al militarismo, que nunca viene solo, sino acompañado de la pérdida de la democracia.

Palabras clave

América Latina, Militarización, Militarismo, Administración como-dín, Fuerzas Armadas.

The armed forces in Latin America face new security and defense challenges

Abstract

From the end of dictatorships to the present day, there has been a significant institutional evolution of the armed forces, which, with varying intensity, has generalized civil supremacy in the institutional structure of defense. This evolution has almost eradicated military justice understood as a privilege for those in uniform, although reforms remain to be undertaken; it has integrated women, albeit in small percentages; and it has explored strategic planning, consolidating itself as a model in countries with more developed democracies.

Moreover, no immediate or even remote war risks are apparent on the horizon for Latin America. This situation prompts debates

about the necessity or not of maintaining the defense machinery, whether to continue allocating resources to a risk—the military one—that does not seem probable, and what to dedicate them to if they are maintained. There are four positions that can be identified: (i) the abolitionists, who take advantage of the situation to request the eradication of armies; (ii) the normative or essentialists, who cling to the tradition of Prussian functions and do not want to hear about any other possibility; (iii) the adaptives, who, starting from respect for essential functions —deterrence and defense— understand it feasible to update their roles, and (iv) the pragmatists, who opt to assign them missions of all kinds and conditions —sometimes very unrelated to military matters— as state needs arise.

This last option, which is predominant, has led to a global process of militarization in the region that is not without risks. In the worst-case scenario (Venezuela, Nicaragua, Guatemala, El Salvador...), it could be showing us a return to militarism that never comes alone but accompanied by the loss of democracy.

Keywords

Latin America, Militarization, Militarism, Wildcard administration, Armed Forces.

Introducción

No se revela ninguna novedad al advertir que la llamada tercera ola democratizadora fue especialmente intensa en todo América Latina (Huntington, 1991). En la década de los ochenta, la mayor parte de la región transitó desde modelos de dictadura militar hacia democracias frágiles, en un primer momento; pero que luego, en su mayor parte —nunca fue el caso de Cuba o Haití— y no sin problemas, han ido consolidando, aunque no sin déficits. Ello no ha impedido que algunos países hayan vivido, en estos cuarenta años, episodios pasajeros de involución democrática —Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú— o que algunos, hoy en día, estén insertos en fases autocráticas —Nicaragua y Venezuela—. Sin embargo, el balance global es realmente positivo. De hecho, dos terceras partes de la población percibe que la democracia, aunque pueda tener problemas, es el mejor sistema de gobierno conocido (gráfico 1).

Uno de los principales impactos de ese proceso democratizador, como ocurrió en España con la transición a la democracia, fue el de tener que abordar la democratización y modernización de sus fuerzas armadas (en adelante FAS). Se partía de un actor político que dominaba el poder y ejercía un severo control sobre la población y había que desembocar en una administración —mili-

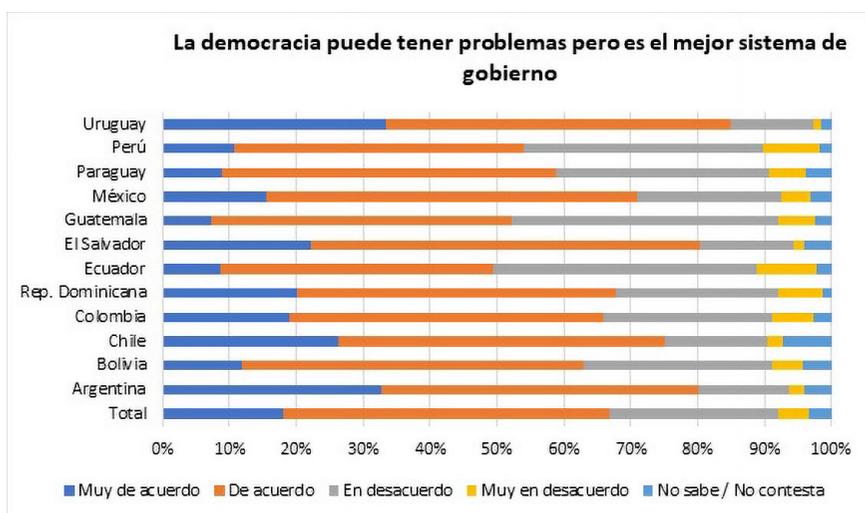


Gráfico 1. Acuerdo y desacuerdo con la democracia «churchilliana». Fuente: Latinobarómetro, 2023

tar—, desprovista de cualquier atisbo de poder político y capaz de trabajar al servicio de cualquier coloración política gubernamental. El recorrido no era sencillo —requiere alcanzar la supremacía civil, la neutralidad, la *civilización* y la cultura cívica (Martínez, 2013)— y eran muchos, como se verá, los cambios acontecidos en la mayor parte de la región. Resta un buen trecho de proceso modernizador de las FAS por acometer y se adivinan en el horizonte dinámicas que pueden terminar resultando un paso atrás.

Al hacer referencia a unas FAS democráticas, se habla de administraciones que, en la defensa ante ataques que quieren poner el peligro la existencia misma del Estado, disponen del uso de la fuerza de las armas; de ahí que se imponga que, para evitar una terrible vuelta al pasado dictatorial, dispongan de un exiguo margen de maniobra y, por tanto, de un contundente control político (Huntington, 1957) que garantice la supremacía civil (Agüero, 1995). Como advertía Feaver (2017: 326), «la original cuestión central de los estudios de relaciones civiles-militares es cómo hacer de los militares unos efectivos defensores del Estado sin ser una amenaza al orden político interno». Pero no es esta su única peculiaridad. A los incuestionables riesgos que entrañan las armas hay que añadir dos hándicaps: (i) que el armamento y todo el instrumental que necesitan las FAS es caro y (ii) que la mejor noticia es que se apolille sin tener que utilizarlo. Ello, además, les hace vivir en la zozobra de superar el triaje frente a otras necesidades perentorias; pugna en la que, salvo que haya un conflicto abierto, acostumbran a perder. En todo caso, tiende a olvidarse que la seguridad no es un fin en sí misma, sino un medio a través del cual se pueden conseguir otros objetivos y disfrutar de otras actividades. «Aquellos que renunciarían a la libertad esencial para comprar un poco de seguridad temporal, no merecen ni libertad ni seguridad»¹. Es decir, lejos de lo que suele argumentarse (Díez-Picazo, 2005), la seguridad solo tiene su razón de ser en la defensa de los derechos (Martínez, 2015). En cambio, cuando un país se ve envuelto en un conflicto bélico, lo primero que se resienten son sus derechos y su bienestar, y hasta que no se repone la seguridad, resulta difícil que vuelvan a disfrutarse plenamente.

¹ «*Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety*». Frase integrada dentro de la carta escrita por Franklin en 1755, presumiblemente en nombre de la Asamblea de Pensilvania, y dirigida al gobernador colonial (Wittes, 2011).

No obstante, no se advierten riesgos bélicos en el horizonte inmediato, y aun remoto, de América Latina. Ello provoca debates sobre la necesidad, o no, de mantener la maquinaria defensiva, de si seguir destinando, o no, recursos a un riesgo —el bélico— que no resulta probable, y también sobre a qué dedicarlas en caso de mantenerlas. Hasta cuatro son los posicionamientos que se pueden encontrar: (i) los abolicionistas, que aprovechan la coyuntura para solicitar la erradicación de los ejércitos; (ii) los normativos o esencialistas, que quedan agarrados a la tradición de las funciones prusianas y no quieren oír hablar de ninguna otra posibilidad; (iii) los adaptativos, que, partiendo del respeto a las funciones esenciales —disuasión y defensa—, entienden factible una actualización de sus roles. En esa dinámica de actualización y modernización constante se impone la lógica de tres «r» (Martínez, 2020), según la cual las FAS, para poder sobrevivir al cambio de realidad sin desenfocarse de su rol defensivo, deben redefinir sus misiones, redimensionar su volumen y, al fin, reconvertir la presumible parte excedentaria en activos de otras agencias. En otras palabras, el futuro de los ejércitos no pasa por amplios contingentes humanos, sino por ejércitos pequeños con alta tecnificación y movilidad (Dandeker, 2000). Por último, (iv) los pragmáticos, quienes consideran que, dado que reformar y modernizar a las FAS puede ser una trampa política de la que se sabe cómo empieza todo —pero no cómo acaba— y que mantenerlas ociosas es un lujo inasumible, resulta mucho más sencillo, y a nadie incomoda, asignarles misiones de todo tipo y condición —incluso muy ajenas a lo militar— tal cual vayan surgiendo necesidades estatales (Martínez y Bueno, 2025).

Tratando de desentrañar cuáles son las misiones y operaciones concretas que pueden y deben desempeñar las FAS, Pion-Berlin y Arceneaux (2000) desarrollaron una taxonomía basada en dos variables: alcance y ubicación (gráfico 2). En su opinión, las misiones centrales de las FAS serían las exteriores con alcance restrictivo y se podría aceptar el crecimiento hacia las exteriores-expansivas. Sin embargo, señalaron que las misiones internas se estaban extendiendo en ambos alcances, hecho que no les preocupaba demasiado mientras los militares, en el ámbito de la gobernanza, siguieran siendo solo los ejecutores de las decisiones y, bajo ningún concepto, quienes tomaran las decisiones. Por su parte, Dandeker (2000), al analizar la redefinición de misiones en el extranjero, advirtió que las FAS ya se ocupan de garantizar la protección y seguridad del territo-

rio, incluso en ausencia de amenazas, y que podían expandirse asumiendo dos nuevos roles: a) asegurar contra amenazas externas al Estado y sus aliados y b) contribuir a intereses de seguridad más amplios, como el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional.

		Enfoque de la misión/operación	
		<i>Restringida</i>	<i>Expansiva</i>
Localización de la misión u operación	<i>Externa</i>	Defensa nacional, operaciones de mantenimiento de la paz internacionales	Ayuda humanitaria y observación electoral en el extranjero
	<i>Interna</i>	Seguridad fronteriza, Control migratorio Contrainsurgencia, producción de armamento	Control de criminalidad, antisubversión , acción civil, ayuda en catástrofes

Gráfico 2. Misiones y operaciones. Alcance y ubicación. Fuente: Pion-Berlin y Arceneaux (2000: 418)

En cambio, las misiones de seguridad interna, sobre todo en América Latina, continúan aumentando, integradas por operaciones contra el narcotráfico, combate del crimen común y del organizado, contrainsurgencia, contraterrorismo, orden público y estabilidad de los espacios públicos (Pion-Berlin *et al.*, 2010). La suma de todo ello muestra los cuatro tipos de misiones que en la actualidad desempeñan las FAS: defensa, seguridad interna, desastres naturales y programas sociales (Pion-Berlin, 2016).

En definitiva, todas las administraciones tienen la necesidad constante de modernizarse y, a menudo, de reinventarse; después de todo, los dos mayores temores de cualquier burocracia son caer en la obsolescencia o en la esterilidad. Lo que en otro momento (Martínez 2020a) se ha identificado con las metáforas del *farolero* —estar preparado y equipado para una función que ya nunca más se realizará— o del *ascensorista* —desarrollar un adiestramiento y una función estériles—. El problema es que con este impulso por la modernización se activan dos mitos que no soportan la falsación empírica. Los mitos de la eficacia —los militares pueden hacer todo y hacerlo bien— y de la eficiencia —cualquier función atribuida a los militares será impecable económicamente, más rentable para el tesoro—. Esto, según Martínez (2020b), puede llevar a roles, también metafóricos, pero perversos, de *veterinarios* —intrusión profesional; militares actuando

como bomberos, policías, etc.—, *espantapájaros* —encargo de funciones que nadie está preparado para acometer en las que los militares pueden poner poco más que buena voluntad, puesto que superan abiertamente sus capacidades y preparación— y *escribanos* —tantas misiones indebidas los desactualizan en términos de equipamiento, adiestramiento y doctrina para el verdadero rol que deberían ocupar, la defensa— (Martínez y Bueno, 2025).

Así las cosas, América Latina es un espacio geográfico en el que las principales amenazas que atentan a los Gobiernos no provienen de otros Estados, pero sí que las hay vinculadas al crimen organizado transnacional, a la crisis climática y los desastres naturales, a la ciberdelincuencia, a las migraciones descontroladas o a la salud pública, por citar algunos ejemplos. Esta realidad, en la que delincuencia e inseguridad ciudadana son protagónicas (Donadio, 2013; RESDAL, 2016) es el principal argumento de justificación de una redefinición de los roles funcionales que ha de asumir la milicia que los está redirigiendo hacia misiones de seguridad pública.

Pero los militares no solo se escoran hacia la seguridad pública. Las tropas están también asumiendo tareas focalizadas en el desarrollo del país —entendiendo por tal la extensión de servicios básicos—, así como de gestión de catástrofes —suceso que genera gran destrucción o daño— y calamidades —desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas—. Tendencias todas

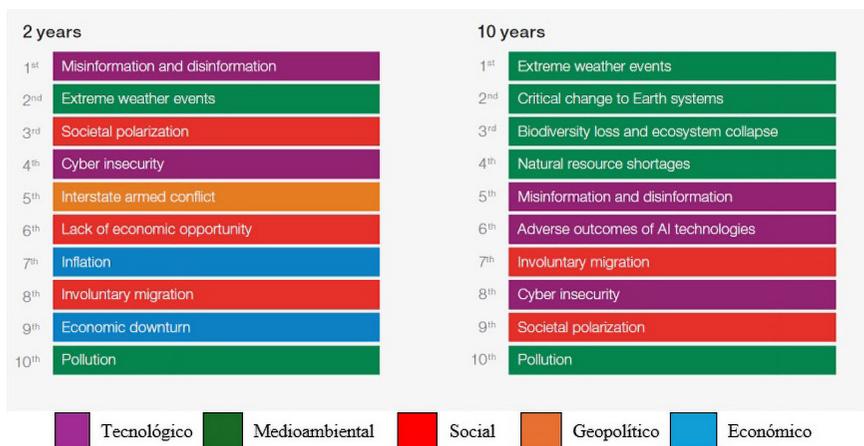


Gráfico 3. Los diez riesgos globales más severos a nivel global en dos y diez años. Fuente: datos de la Global Risk Perception Survey realizada por el World Economic Forum (2024)

ellas que, lejos de una redefinición de roles, encierran el riesgo de la militarización, entendiéndolo por tal, como sostienen Martínez y Bueno(2025: 5). «la militarización no como la existencia de un poder político militar, sino como la normalización del uso de las FAS para el desarrollo de servicios ajenos a los roles militares considerados como tradicionales».

Resulta obvio que el cambio climático y los desastres naturales a él aparejados son un grave problema que enfrenta la región. No en vano, la encuesta de percepciones de riesgos globales, realizada por el World Economic Forum entre académicos, empresarios, Gobiernos, líderes de sociedad civil y de opinión, entre septiembre y octubre de 2023, muestra cómo, en los próximos diez años, entre los diez principales riesgos que habrá de afrontar la humanidad, cinco serán medioambientales (gráfico 3).

Igualmente, el World Risk Index² muestra cómo, en 2014, entre los quince países del mundo con mayor índice de riesgo figuran Guatemala, El Salvador y Nicaragua y, en 2023, también entre los quince con mayor vulnerabilidad y exposición aparecen México, Colombia y Perú. Un vistazo a la tabla 1 arroja, además, dos evidencias: (i) El elevado nivel de exposición y riesgo final que, en términos generales, existe en la región, y (ii) la intensificación del riesgo que se ha generado en la región en tan solo una década.

² Este índice, que desde Alemania elabora la Alliance Development Works junto con la ONU y la Universidad del Ruhr, es el resultado de multiplicar el índice de vulnerabilidad (la medición de la vulnerabilidad comprende los componentes de susceptibilidad, falta de capacidad de afrontamiento y falta de capacidad de adaptación, y se relaciona con factores sociales, físicos, económicos y ambientales que hacen que las personas o los sistemas sean susceptibles a los impactos de los peligros naturales, los efectos adversos del cambio climático u otros procesos de transformación) por el de exposición (la medición de la exposición se refiere a las entidades —población, condiciones de las áreas edificadas, componentes de infraestructura, área ambiental— que están expuestas a los impactos de uno o más peligros naturales —terremotos, ciclones, sequías, inundaciones y aumento del nivel del mar—). El índice también utiliza en su configuración: a/ la susceptibilidad, que se refiere a la probabilidad de sufrir daños, pérdidas y perturbaciones en caso de un fenómeno extremo o un peligro natural —por lo tanto, la susceptibilidad describe las características estructurales y las condiciones marco de una sociedad—; b/ la falta de capacidades de afrontamiento, que abarcan medidas y habilidades que están disponibles de manera inmediata para reducir los daños y perjuicios para minimizar los impactos negativos de los peligros naturales y el cambio climático mediante la acción directa y los recursos disponibles, y c/ la falta de capacidades de adaptación, que se centra en las medidas, cambios estructurales y estrategias que abordan y tratan de abordar los impactos negativos de los peligros naturales y el cambio climático en el futuro y a largo plazo.

Pero, aunque existan todas estas urgencias en la región —algo incontestable—, atribuir a las FAS la gestión integral de estas problemáticas, tal y como se ha advertido, no parece la mejor de las redefiniciones. De hecho, se trata de militarizar las emergencias, el desarrollo y la seguridad pública, y supone que el adiestramiento, equipamiento y doctrina de los militares para sus tareas de disuasión y defensa se resiente y puede, con toda probabilidad, erosionar su eficacia. Al mismo tiempo, el adiestramiento, equipamiento y doctrina que se atesora como militar, que es útil en una emergencia, no es el óptimo para ejercer de protección civil, como tampoco lo es para ejercer de policía o de trabajador social. Los Estados deberían hacer esfuerzos por articular las agencias administrativas necesarias para las amenazas que poseen y quizá ello comporte la redimensión del volumen de tropas y la reconversión de partes de sus ejércitos en esas otras administraciones especializadas que sí requieren. Pero esa caja de Pandora, a buen seguro, pocos la querrán abrir.

En todo caso, conviene hacer un balance de cómo se han modernizado los ejércitos en América Latina durante todo este periodo. A tal fin, se repasarán, principalmente a través de los datos del *Atlas comparativo de la defensa de RESDAL de 2024*, la evolución de los efectivos, el rol de la mujer dentro de los ejércitos, el estado de la justicia militar, el modelo de desarrollo institucional construido para la dirección de la defensa, la articulación y evolución de los libros blancos de la defensa y las funciones desempeñadas, con especial detenimiento en su implicación en operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas. Todo ello permitirá dimensionar la realidad en la que se enmarca la política de defensa en la región, para, desde ahí, analizar qué riesgos entrañan las dinámicas de militarización y poder, finalmente, concluir sobre cómo han evolucionado las FAS en los cuarenta años pasados desde los inicios de las transiciones y qué retos se les plantean ante la tercera década del presente siglo. Década probablemente marcada por el segundo mandato de Donald Trump como presidente de los EE. UU. y el destal con que ha entrado en el sistema político internacional.

1 En qué realidad nos movemos

Tal y como se acaba de explicar, América Latina, en términos de seguridad nacional, se mueve en un escenario de improbabilidad

de conflictos bélicos entre Estados, pero de acuciantes urgencias en materia de inseguridad pública y de crecimiento sostenido de emergencias naturales. De igual manera, la definición en tres palabras que hace un par de décadas hizo el PNUD (2004) sobre la región —«democracia, desigualdad y pobreza»— parece seguir siendo válida, lo cual se ubica en las premuras de desarrollo que se ha citado.

También se ha explicado la profusa —en algunos países incluso mayoritaria— dedicación que las FAS vuelcan en estos roles o funciones que deberían ser auxiliares —por ser de apoyo al autentico responsable y, por tanto, secundarias a las obligaciones militares—. Es decir, las FAS en América Latina desempeñan muchas misiones alejadas de su inherente rol defensivo y disuasorio.

Países	Inicio de transición
Argentina	1983
Bolivia	1982
Brasil	1985
Colombia	1958
Chile	1988
Ecuador	1979
El Salvador	1992
Guatemala	1985
Honduras	1980
México	1977
Nicaragua	1990 ⁽¹⁾
Paraguay	1989
Perú	1980
R. Dominicana	1978
Uruguay	1980

Tabla 2. Año de comienzo de la transición a la democracia. (1) En 2007, Daniel Ortega volvió a ganar la presidencia y, desde entonces, ha establecido una serie de reformas legales e institucionales que iniciaron la deriva autocrática que hace, hoy en día, de Nicaragua un país no democrático.

Fuente: elaboración propia

Así como esta realidad es indiscutible, también lo es que han pasado cuarenta años desde el inicio de las transiciones en la región (tabla 2). Esos procesos de transformación democrática reclamaban esfuerzos importantes de reforma y modernización

de los ejércitos con el objetivo de abandonar el poder político y transformarse en administración militar (Martínez, 2013). Cambios que, según Pion-Berlin y Martínez (2017), en aras de conjugar la interacción democrática entre militares, políticos y civiles, exigían actuar en el terreno del poder político, reformar las instituciones de defensa, dotarse de una nueva legislación reguladora la milicia, incrementar el conocimiento social sobre seguridad y defensa, aumentar la convergencia entre la sociedad y su milicia, y elevar la efectividad de los militares en su quehacer (gráfico 4).

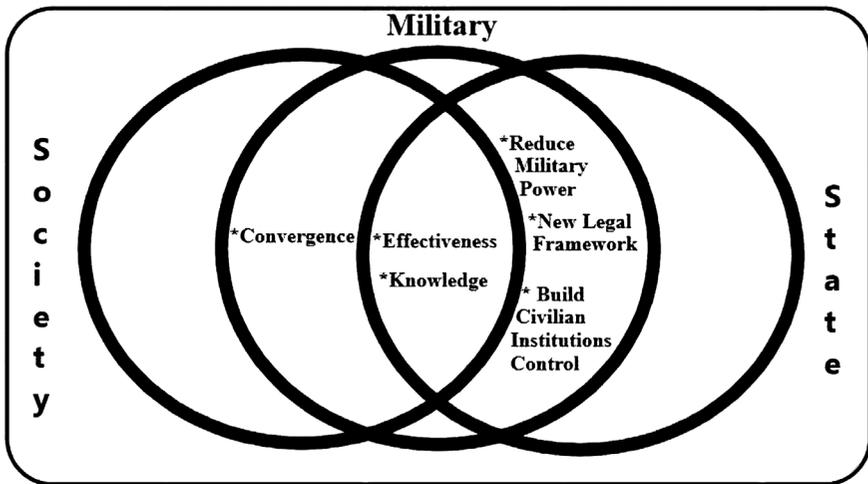


Gráfico 4: Ámbitos de interacción entre militares, políticos y sociedad en la construcción de unas relaciones civiles militares democráticas. Fuente: reelaboración de Martínez y Nino (2023) de la gráfica inicialmente elaborada por Pion Berlin y Martínez (2017)

Desde ese marco teórico son más de treinta las variables que se deberían medir para determinar el grado de evolución de las reformas emprendidas desde ese ejército con poder militar que transita hacia la democracia y la consolida para convertirse en una administración militar. Con toda seguridad, no se tendría espacio suficiente en este trabajo para abordarlas, por ello se ha optado por medir y explicar el estado actual de siete de ellas, que darán una muestra del estado de cuatro de las seis dimensiones de análisis y una foto bastante fidedigna de la realidad evolutiva de las FAS en toda la región.

Así las cosas, se analizarán la construcción del entramado civil de instituciones para la dirección y control de la Defensa, el modelo de la justicia militar, la confianza social en las FAS, el

rol de la mujer en la milicia, el volumen de efectivos, el tipo de funciones desempeñadas y la existencia de libros blancos de la defensa. Todo ello sin olvidar la valoración global del progreso democrático habido en el conjunto del sistema político según lo explicitado por diferentes indicadores de medición de la democracia.

1.1 Modelo de desarrollo institucional

En los primeros años de transición a la democracia de todas las antiguas dictaduras militares de la región, uno de los primeros empeños era construir un sistema institucional de la defensa capaz de sostener la necesaria supremacía civil que se adquiere mediante el control civil. Los ejércitos venían de gobernarse a sí mismos, a través de sus estados mayores, y asumir que ahora quien iba a dirigirlos era un Gobierno civil elegido de forma democrática no era sencillo. De ahí que una de las primeras exigencias para articular y facilitar esa supremacía fuese la creación de un ministerio de la defensa; es decir, una herramienta institucional que permitía: (a) aumentar la presencia civil en instituciones clave de defensa, (b) empoderar a los propios ministerios de defensa, (c) reducir la autoridad vertical de los militares a lo largo de la cadena de mando y (d) unificar el poder civil al tiempo que se fragmenta el poder militar (Pion-Berlin, 2009).

La simple integración de los tres ejércitos —tierra, mar y aire— bajo una misma estructura de mando, la defensa, ya era en sí misma transgresora a las costumbres y maneras desarrolladas durante las dictaduras, pero generar una estructura institucional con un civil al frente —ubicada entre la presidencia de la república y los tres ejércitos— y dejarlo a los mandos de estos, lejos del poder político y como meros asesores del ministro, resultaba por momentos quimérico. Tan es así que, en un primer momento, muchos países no fueron capaces de articular ese modelo ideal de entramado institucional (gráfico 5) y otros muchos, pasados cuarenta años desde el inicio de las transiciones, tampoco han conseguido revertirlo.

Ese déficit en la supremacía civil presenta dos modelos de estructura institucional del entramado que determina las políticas de defensa: la militar y la armamentística. Por un lado, un modelo en el que la supremacía civil existe —pero disminuida—, pues, si bien es cierto que los tres ejércitos y sus juntas de jefes de

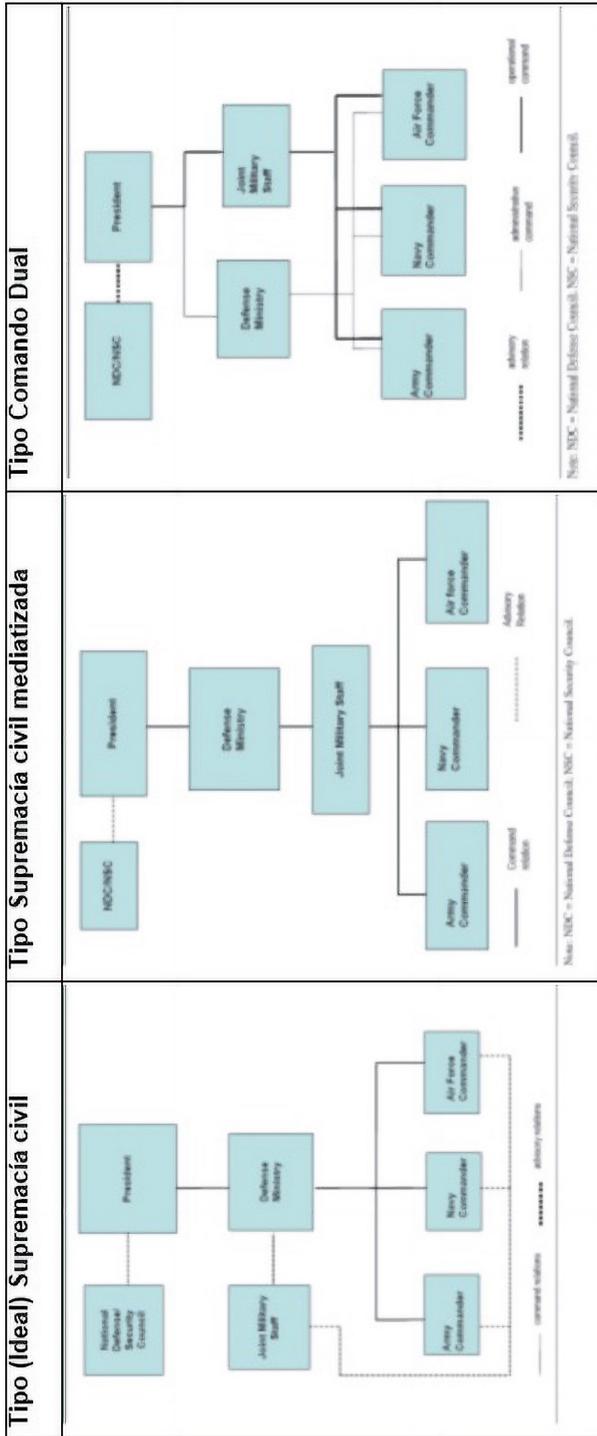


Gráfico 5. Modelos de organización del sistema institucional de defensa Fuente: elaboración propia a partir de los modelos de Pion-Berlin (2009)

Estado Mayor quedan por debajo de las instancias políticas — presidencia y ministerio—, también es cierto que ni presidente ni ministro tienen mando directo sobre los ejércitos dado que la junta de jefes se ubica entre estos y el poder político, lo que ejerce de tapón institucional. Por otro lado, hay países que evolucionaron muy poco y dibujan un modelo dual de mando en el que el ministro solo gobierna las cuestiones administrativas, y las operacionales son gestionadas por la junta de jefes, que dirige a los ejércitos y conecta directamente con la presidencia del país, de forma que el ministerio queda al margen de la operatividad.

Hoy en día, solo Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay han sido capaces de articular esas estructuras jerárquico-institucionales que garantizan, con poco margen para fisuras, la supremacía civil (tabla 3). Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras han articulado ese modelo mediatizado en el que la milicia queda por debajo del poder político, pero este no actúa de manera directa sobre los ejércitos, sino que topa con la junta de jefes del Estado Mayor como órgano parapeto. En cualquier caso, peor es la situación de Bolivia, Paraguay y República Dominicana, en los que su sistema institucional de la defensa se articula con una estructura de comando dual en donde el ministro desarrolla el mando administrativo y la cadena de mando operativa militar la desempeña la junta de jefes, que tiene hilo directo con la presidencia de la república, de forma que el ministro de Defensa y su ministerio quedan como una institución menor.

Países	Supremacía civil	Supremacía civil mediatizada	Comando Dual
Argentina	✓		
Bolivia			✓
Brasil	✓		
Colombia		✓	
Chile	✓		
Ecuador	(1)		
El Salvador		✓	
Guatemala		✓	
Honduras		✓	
México	- (2)	-	-
Nicaragua			

Países	Supremacía civil	Supremacía civil mediatizada	Comando Dual
Paraguay			✓
Perú	✓		
R. Dominicana			✓
Uruguay	✓		

Tabla 3. Modelo de organización de la estructura de defensa. (1) En la estructura aparentemente el ministro de Defensa es quien ejerce el mando directo sobre los tres cuerpos de ejército, pero el jefe del Comando Conjunto no asesora al ministro, sino directamente al presidente. (2) México carece de ministerio de la defensa. En su lugar hay dos secretarías de Estado: la de la defensa nacional y la de la Marina. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

1.2 La justicia militar

Uno de los aspectos más graves de la represión a que se ve sometida la población durante las dictaduras es la de ser juzgado, con escasa o nula escrupulosidad procedimental, por tribunales militares. Al mismo tiempo que elemento represor, esas cortes judiciales se convierten en escudo protector para la milicia que ve en ellas un instrumento de impunidad que les evita el contacto con el poder judicial y las ubica ante el laxo y corporativo juicio de colegas. Hasta dónde se haya evolucionado desde esa perversa realidad es una cuestión crucial en las relaciones civiles militares (en adelante CMR, por sus siglas en inglés) de cualquier sistema político que ambiciona ser democrático. Conocer si la justicia penal militar son tribunales militares, civiles o mixtos, saber si tienen atribuciones para juzgar solo a militares o también a civiles y qué tipo de hechos son revisados por estas cortes penales —cualquier tipo de delito o solo delitos castrenses— constituyen el epicentro de los códigos de justicia militar. De igual manera, permitirá saber cómo y quién juzga a los militares por violaciones de derechos fundamentales (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Una revisión de la tabla 4 muestra una primera realidad esperanzadora. Solo un país mantiene un sistema penal militar en donde los tribunales son exclusivamente formados por militares: Bolivia³. Aunque también es cierto que ningún país, salvo Argentina y Ecuador —que derogaron por entero la jurisdicción

³ Si bien no se trata en este trabajo, Cuba sería otro ejemplo de país que conforma los tribunales de justicia militar solo con militares.

militar—, ha optado por que los militares sean juzgados solo por togados civiles, por lo que se han decantado por tribunales de conformación mixta.

Países	Tipos de tribunal juzgador ⁽¹⁾			¿Quiénes son juzgados?				
	M	X	C	Militar	Militar en retiro	Otras fuerzas de seguridad	Civiles de las FAS	Civiles ajenos a la defensa
Argentina ⁽²⁾								
Bolivia	X			X	X	X	X	X
Brasil		X		X	X	X	X	X
Colombia		X		X		X	X	
Chile		X		X	X	X	X	
Ecuador ⁽³⁾								
El Salvador		X		X				
Guatemala		X		X	X	X	X	
Honduras		X		X				
México		X		X				
Nicaragua		X		X				
Paraguay		X		X				
Perú		X		X		X		
R. Dominicana		X		X				
Uruguay		X		X	X			

Tabla 4. Modelos de justicia militar en América latina. (1) Se entienden tres modelos posibles: M=solo militares componen los tribunales; C= solo civiles componen los tribunales, y X=la composición de los tribunales es mixta. (2) La jurisdicción militar fue derogada por Ley 26.3904. (3) La Constitución derogó la jurisdicción militar. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

Si se plantea a quién se juzga en los tribunales militares, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana solo tratan hechos cometidos por militares en activo. Perú utiliza las cortes penales militares para enjuiciar también delitos cometidos por cuerpos policiales. Uruguay también puede ver causas contra militares en retiro. Algo que también ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Guatemala, países que incluso juzgan en estos tribunales a civiles que trabajen en el ámbito de la defensa. Pero sin duda, la situación con menor progreso democratizador es la de Bolivia y Brasil, que entienden que civiles ajenos a la defensa puedan cometer delitos juzgables exclusivamente por tribunales penales militares; en el caso boliviano, además, formados solo por togados castrenses.

1.3 Valoración social

Las CMR no pueden ser entendidas como un espacio de confrontación exclusiva entre las elites políticas y las elites militares, sino que son un sistema que consta de tres actores: políticos, militares y sociedad (Feaver y Seeler, 2009; Pion-Berlin y Martínez, 2017). Son las interacciones entre los dos últimos las que conducen al terreno de la convergencia.

Converger es aproximarse, es tener puntos de contacto y compartir algunas visiones. Cualquier administración debe, en el desempeño de sus responsabilidades, intentar dar satisfacción a los anhelos de su sociedad, y en nada ayuda a ese propósito la distancia en la percepción de los problemas, en el ranking de las inquietudes y en los valores predominantes a través de los cuales afrontar la actividad cotidiana. Por ello, se habla de legitimidad de acción cuando el trabajo de los Gobiernos y sus administraciones intenta resolver los principales problemas de una sociedad mediante los valores predominantes en la misma. Como es lógico, a este requerimiento no puede escapar la administración militar. Ello implica que será un problema que las FAS estén distantes de su tejido social en extracción, ideas y valores; un mal síntoma para las CMR y, quizá, para la consolidación democrática. Converger no puede significar la pérdida de la imprescindible autonomía funcional, pero en modo alguno se puede argumentar que la necesidad de mantener su integración interna juegue en detrimento de la integración externa. Es, sin duda, un difícil equilibrio, pero no un imposible (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Así pues, la convergencia de las FAS con su sociedad no es solo la aproximación en valores —la *civilianización* de la que hablara Janowitz (1960), en oposición al profesionalismo de Huntington (1957), como realidad que facilitaría el control—, aunque también; sino que, con esta dimensión, se han de abordar todos aquellos aspectos que pueden acercar ambos mundos o que pueden alejarlos. Una buena administración es la que está cercana a su sociedad, a sus inquietudes, a sus problemas, a sus valores y a su realidad. Por tanto, será necesario cotejar la consideración civil respecto de los militares y su actividad para calibrar su lejanía o su proximidad.

En este sentido, el análisis de la confianza en las FAS, según los datos del último Latinobarómetro del 2023 (gráfico 6), muestra cuatro sistemas políticos con desconfianza hacia su milicia. Dos con una intensidad muy marcada —Honduras y Bolivia— y otros dos, Perú y Paraguay, en los que la desconfianza es

mayoritaria, pero no de forma tan intensa. República Dominicana, Colombia y Brasil tienen a la población partida por mitades en confianza y desconfianza, mientras que Uruguay, México, Chile y Argentina, y sobre todo El Salvador, tienen una sólida relación de confianza.

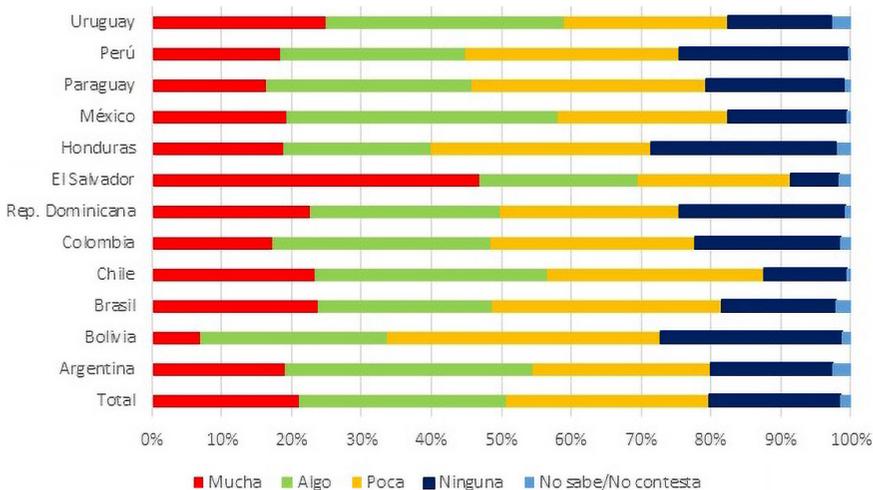


Gráfico 6. Confianza en las Fuerzas Armadas. Fuente: Latinobarómetro (2023)

Resulta destacable el esfuerzo realizado en Argentina, Chile y Uruguay, en donde durante las dictaduras militares se cometieron no pocas violaciones de los derechos humanos, en especial los dos primeros, y en cambio, hoy en día, la confianza en los ejércitos es sólida y creciente.

Mención aparte reviste el caso de El Salvador, donde la confianza en sus FAS nace de las políticas de seguridad pública y de represión a las maras que ha activado el presidente Bukele y en las que las FAS salvadoreñas han adquirido un rol protagónico. Se podrá discutir lo acertado o no de las políticas aplicadas, e incluso poner en tela de juicio el talante democrático de las mismas, pero lo que es innegable es que la población las aprueba y ello ha comportado que casi tres cuartas partes confíen en las FAS.

1.4 El rol de la mujer

Nada hace presagiar, más bien al contrario, que vayan a desaparecer los ejércitos en el ámbito global; lo cual significa indefectiblemente que existe la necesidad imperiosa de reclutar soldados

con que nutrir a las FAS, y vinculada con esta necesidad está la cuestión de los reclutamientos no tradicionales como lo son las mujeres; algo que, en pleno siglo XXI, no debería ser objeto de la menor controversia por la evidente la desigualdad e injusticia que revela la negativa a su ingreso. Sin embargo, el peso de la tradición cultural es el más grave impedimento a la aceptación de su integración y, por ello, Resoluciones como la 1325 (2000) de la ONU han sido tan bienvenidas⁴.

Dejando al margen la necesidad de reclutamiento de mujeres por la baja generalizada de la natalidad y soslayando también el innegable derecho a la igualdad sin discriminación por razones de sexo —temas estos, sobre todo el segundo, que zanjarían la cuestión—, la polémica reside en la consideración de su capacidad. Las dos opiniones contrapuestas serían la expresada por la coronel del ejército de los Estados Unidos, Ramsey (1991: 23): —«Queremos, y somos capaces de participar en la defensa de nuestro país, pero dejamos los aspectos más físicos del combate ofensivo directo a los hombres, que tienen la capacidad física y emocional requerida para llevarlo a cabo»— y aquella otra que apunta que la mujer, al igual que el hombre ante cualquier profesión o trabajo, debe poder ejercer la libertad de elección en igualdad de condiciones para poder seguir sin trabas una vocación. Es probable que la solución al debate, que no es objeto de este trabajo, sea distinguir entre dos tipos de funciones en el mando: la operativa y la de gestión. La mujer está física y psicológicamente capacitada para ambas facetas; pero, mientras que su integración en la segunda no reviste ningún problema, la vertiente operativa choca con la herencia cultural y con la infraestructura de las instalaciones. Ambos obstáculos solo son cuestión de tiempo y dinero; por lo tanto, fáciles de solventar (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

Focalizando la mirada en el objeto de estudio, las mujeres suponen una media del 13 % en el contingente militar en la región (tabla 5). Solo Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua y Uruguay presentan valores por encima del 20 %, aunque ninguno ellos alcanzan la cifra del 25 %. En cambio, si se repara en el porcentaje de mujeres militares que están desplegadas en operaciones de paz de Naciones Unidas, la media de la región muestra que el

⁴ Resolución 1325 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213.ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, que insta a todos los Estados miembros a que aumenten la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la resolución de conflictos.

27 % de las tropas desplegadas en el exterior bajo bandera de la ONU son mujeres, con casos como el de Colombia o República Dominicana, en donde llegan a ser la mitad o más del contingente. Ahora bien, como se verá más adelante, se está hablando de un total de militares en misiones de paz minúsculo —salvo el caso de Uruguay— respecto del total de sus ejércitos.

Países	% de mujeres en el total de personal de las FAS	% de mujeres en el total de personal desplegadas en operaciones de paz
Argentina	20,2	14
Bolivia	11,0	23
Brasil	22,1	18
Colombia	3,17	60
Chile	21,5	42
Ecuador	4,9	30
El Salvador	11,7	10
Guatemala	15,7	11
Honduras	7,9	39
México	12,5	40
Nicaragua	20,6	-
Paraguay	9,6	19
Perú	10,5	16
R. Dominicana	17,4	50
Uruguay	21,6	6

Tabla 5. Porcentaje de mujeres en las FAS del país. (1) En verde los países que disponen de servicio militar obligatorio masculino. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

Por otro lado, en ninguno los ocho países en los que el servicio militar es obligatorio se ha exigido esa obligatoriedad a las mujeres. Por lo tanto, el accionar de las mujeres dentro de las FAS es siempre de carácter voluntario y, por lo general, están relegadas a roles administrativos, logísticos, jurídicos y sanitarios. De hecho, en pocos países pueden desempeñar roles de combate (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador o Bolivia).

1.5 Efectivos

Se atribuye al presidente G. Washington la afirmación: «Prefiero un ejército bueno a uno grande». Sin embargo, ha existido siempre una tendencia a manejar grandes volúmenes de infantería, lo que es un reflejo del poder disuasorio de un país. No obstante,

hoy en día, apostar por un elevado volumen de tropas probablemente no sea una óptima estrategia por dos motivos. Primero porque tras la I Guerra Mundial se acabaron los enfrentamientos atrincherados, cuerpo a cuerpo, en el campo de batalla. Esa necesidad de gran cantidad de hombres ha ido dando paso paulatino a una tecnología que hoy, incluso, ya no necesita tripulantes en un avión. Solo la pervivencia de la conscripción seguía manteniendo elevados contingentes humanos en los ejércitos, pero tanto el incremento de la objeción de conciencia así como la desaparición misma del reclutamiento obligatorio han reconducido los ejércitos democráticos a realidades más pequeñas. Además, la irrupción de nuevas amenazas transnacionales que operan bajo parámetros de guerras asimétricas ha reconducido de forma inexorable el futuro de los ejércitos hacia modelos mucho más tecnificados, al tiempo que más pequeños y manejables. Hoy la efectividad se mide en tiempo de despliegue, en la acción certera sobre objetivos concretos y en el menor número posible de bajas propias y civiles. En segundo lugar, cuando un ejército está diseñado para controlar a su propia población, cuando el enemigo está en el interior del país, los Gobiernos acrecientan la magnitud de sus FAS al objeto de acrecentar el control sobre sus ciudadanos. Por ello, la disminución del número de efectivos es también percibida, en países que han vivido una dictadura militar, como síntoma de democratización.

La red de expertos en seguridad y defensa de América Latina (RESDAL), en sus diferentes atlas, para valorar la presencia de militares con respecto al tamaño de la población suele utilizar como indicador el número de militares por cada 10 000 habitantes. También se puede utilizar el porcentaje de militares entre la población. Sin embargo, el primer indicador lleva a manejar cifras elevadas (centenares o miles), mientras que el segundo obliga a trabajar con varios decimales y valores habitualmente inferiores a la unidad. Por ello, se prefiere utilizar el índice de balance entre la población y los militares (PMB, por sus siglas en inglés)⁵. Los valores bajos del índice —por debajo del 2,5— alertan de gran densidad militar y, cuanto más elevada sea la cifra, se habla de menor proporción de militares respecto del total de la población (Pion-Berlin y Martínez, 2017).

⁵ Este índice nace de dividir la población entre el número de militares, lo cual nos indica cada cuántos civiles hay un militar. Esa cifra la dividimos por 100 y así nos resultan cifras que oscilan entre la unidad —que marcará una gran densidad militar— y el diez —que representará ejércitos muy pequeños—.

En el último atlas de RESDAL (2024) se ofrece otra perspectiva con la que visualizar la densidad militar y es el precisar el número de militares por cada 100 km², habida cuenta de la gran magnitud territorial que presentan bastantes países de la región. Los dos indicadores advertidos, junto con el total del número de efectivos, son las tres cifras que se pueden comparar en la tabla 6.

Países	Efectivos totales⁽¹⁾	Efectivos por cada 100 km²	Índice PMB⁽²⁾
Argentina	88.090	3	5,31
Bolivia	15.368	1	7,57
Brasil	344.103	4	6,29
Colombia	267.709	23	1,95
Chile	67.146	9	2,92
Ecuador	40.519	16	4,49
El Salvador	24.023	114	2,65
Guatemala	19.276	12	9,39
Honduras	19.786	14	5,35
México	259.813	13	4,94
Nicaragua	14.496	11	4,86
Paraguay	17.267	4	3,97
Perú	78.296	6	4,39
R. Dominicana	57.629	120	1,68
Uruguay	22.822	13	1,50

Tabla 6. Integrantes de las FAS en 2024. (1) En verde los países que disponen de servicio militar obligatorio. (2) Population Military Balance, índice creado por Pion-Berlin y Martínez (2017: 304). Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

Si bien en valores absolutos el ejército brasileño es de largo el más voluminoso de la región, con más de trescientos mil integrantes, los dos indicadores que se han explicado muestran que ni en densidad territorial ni poblacional son uno de los ejércitos sobredimensionados. En ese sentido, el de República Dominicana es, junto con el colombiano, el que mayor ratio de efectivos por cada cien kilómetros cuadrados presenta y, junto con el uruguayo y el colombiano, los que ofrecen un índice más bajo de PMB, lo que supone una ratio de militares conforme al tamaño poblacional más elevada.

Observando el histórico desde el año 1997 (gráfico 7), Argentina, Brasil, México y Nicaragua poseen dos ejércitos pequeños respecto del tamaño de sus poblaciones. Argentina adoptó una reducción drástica en los albores de su transición. En cambio,

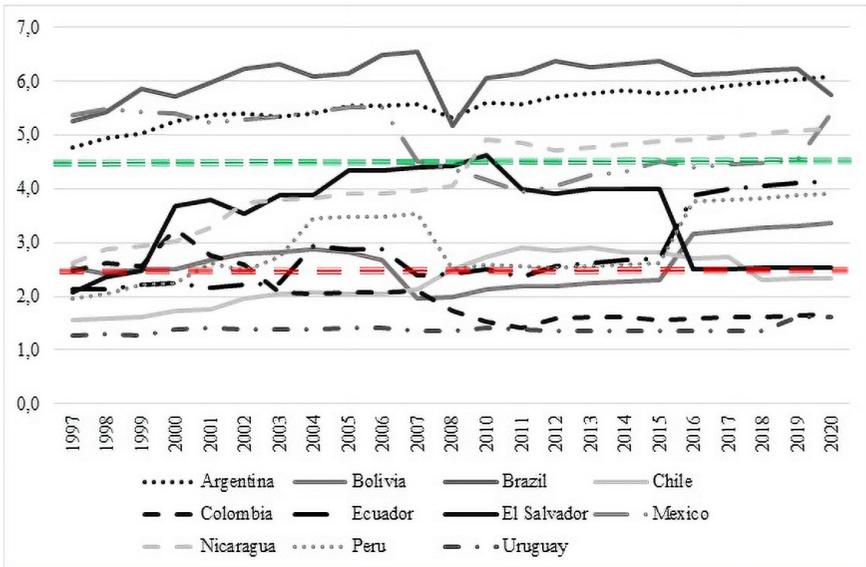


Gráfico 7. Population Military Balance Index (1997-2020). Fuente: Jenne y Martínez (2022: 74), modificado por el autor

en el caso de Nicaragua la evolución hacia la disminución de efectivos ha sido un proceso paulatino en los últimos 25 años. Por su parte México, entre 2007 y 2019, vivió un incremento de los efectivos muy vinculado a su desempeño en tareas de lucha contra el narcotráfico. Una explicación similar ofrece El Salvador, quien tras unos primeros años de constante reducción de efectivos comenzó en la segunda década del siglo XXI un incremento que le ha llevado al punto de partida.

Ecuador, Perú y Bolivia muestran el último lustro una tendencia a reducir su número de militares, pero todavía están lejos de un PMB 4,5 —línea verde— que, según Pion-Berlin y Martínez (2017) marca el inicio de la consolidación democrática de este aspecto vinculado a la efectividad de las CMR. Por su parte, Chile, Colombia y Uruguay atesoran un PMB inferior a 2,5 —línea roja—, que habla de un número elevado de efectivos teniendo en cuenta la inexistencia de conflictos bélicos en curso y en el horizonte.

1.6 Funciones

El final de la Guerra Fría ha marcado un antes y un después en las misiones de las FAS. Las amenazas han cambiado de forma sustancial, y a ello se le ha sumado la revolución de las comunicaciones y la eclosión de un sin fin de avances tecnológicos.

En buena parte provocado por ello, las FAS están dejando de ser un exclusivo elemento de seguridad nacional y convirtiéndose en un instrumento de la política exterior de los Estados. De ahí que, como se ha indicado, Pion-Berlin y Arceneaux (2000) explicitasen que cabía hacer una redefinición expansiva del rol exterior que desempeñaban las FAS (Véase el Gráfico 2). No obstante, en este nuevo escenario, muchos decisores políticos en países en vías de desarrollo han visto en las FAS una herramienta muy entrenada y cualificada para cubrir vacíos en la capacidad de gestión del Estado en otros ámbitos (Benitez Manaut, 2005). Algo que implica asumir un rol en el interior que, lejos de tener un alcance restrictivo, pueda ser también expansivo.

Así pues, la naturaleza de las misiones que puedan desempeñar es una de las controversias que la actualidad depara. Como administración que son, las FAS tienen por funciones principales las que determinen la constitución y las leyes reguladoras de la seguridad nacional o de la defensa. Esos roles propios, de los que derivan la misiones que luego desempeñarán, son la defensa de territorio —su mantenimiento íntegro— y de quienes en él habitan —los ciudadanos—. A ello es frecuente que añadan fórmulas como la defensa de la soberanía o la defensa del orden constitucional o institucional que, más que un rol específico, es un recordatorio de que las vías insurrectas no son un camino válido para la milicia y que una de sus misiones en defensa del Estado no es secundar golpes de Estado, sino evitarlos y, llegado el caso, atajarlos.

Junto con estos roles principales —defensa y disuasión— se ha de hacer constar la existencia de roles auxiliares; es decir, colaborativos y secundarios al tiempo. Colaborativos dado que se trata de misiones en las que las FAS acudirán en auxilio del Estado; secundarios porque no son inherentes a su actividad, sino impropias al rol definitorio —disuasión y defensa— de la administración militar. Es decir, a su preparación, a su equipamiento y a su doctrina, pero, en cambio, ante la ausencia de mejor recurso, las capacidades logísticas y la distribución territorial de los ejércitos los pueden hacer necesarios. Cuando los medios del Estado para resolver la situación están desbordados, son inadecuados o inexistentes, puede —y debe— activarse otro recurso que, si bien no es el competente en esa materia, pueda cooperar con cierto grado de eficacia (Pion-Berlin y Martínez, 2017). La realidad es que prácticamente todos los países han integrado en su cuerpo normativo el orden interno, el desarrollo nacional y la actuación

Paises	Defensa nacional	Orden constitucional	Estabilidad del Gobierno	Orden interno	Desarrollo nacional	Elecciones	Desastres	Operaciones de paz	Crimen transnacional	Infraestructuras críticas
Argentina ⁽¹⁾	x			x			x	x		
Brasil	x	x		x	x		x	x		
Bolivia	x	x	x	x	x		x			
Colombia	x	x		x	x		x	x		
Chile	x	x		x	x	x	x	x		x
Cuba ⁽¹⁾	x			x	x		x			
Ecuador	x	x		x	x		x	x		
El Salvador	x			x	x		x			
Guatemala	x			x			x			
Haití	x			x	x		x			
Honduras	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
México	x	x		x	x		x			
Nicaragua	x	x		x	x	x	x	x		
Paraguay	x	x	x	x			x	x		
Perú	x			x	x	x	x	x		
R. Dominicana	x	x		x	x		x		x	
Uruguay ⁽¹⁾	x			x	x		x	x		
Venezuela	x			x	x		x			

Tabla 7. Roles militares recogidos en los textos constitucionales y en el resto de la legislación en América Latina. (1) No figura ninguna función reseñada en el texto constitucional; X = función recogida en el texto constitucional; x = función recogida en el resto de la legislación. Resaltados en gris los roles de carácter auxiliar; «de apoyo en/a...». Fuente: Martínez y Bueno (2025)

frente a desastres y calamidades (tabla 7). Aunque en el ámbito jurídico están recogidos como funciones de apoyo, por tanto auxiliares, la práctica cotidiana es que, en previsión de estos tres cometidos, las FAS también se equipan, adiestran y adoctrinan en el desempeño de esas actividades como funciones preeminentes de la administración militar de sus respectivos países.

Como principio, la expansión de los militares a áreas que no les son naturales es un mal camino. Coincido con Serra (2002) cuando entiende que las funciones referidas a programas de desarrollo social y económico en realidad hurtan la actividad a quien corresponde: el sector público civil o el sector privado. De igual manera, carece de sentido la atribución de gestión empresarial, puesto que nada tiene que ver con la naturaleza estricta de sus misiones y les confiere una relevancia pública que escapa a su condición de administración y les aproxima a la condición de Institución.

Con respecto a las misiones que están en el ámbito de la seguridad pública, soy también es contrario a su uso generalizado. Violencia, crimen organizado e inseguridad ciudadana están en la agenda de los países de América Latina como uno de los principales problemas y, ante el desborde de los medios policiales para afrontar el reto, se está expandiendo la convicción de que los militares han de ser lo encargados. Se asume la posibilidad de que así sea en casos excepcionales, pero el autor no comparto que esa solución cortoplacista se convierta en definitiva, pues ubica a la sociedad ante riesgos nada desdeñables en cuanto a la gobernabilidad democrática (PNUD, 2013; Jenne y Martínez, 2022; Martínez y Bueno, 2024a, 2024b, 2025). Por desgracia, la respuesta está siendo mucho más coyuntural. Se afronta el día a día sin cuestionarse el mañana y ahí las FAS son una herramienta de la que se echa mano sin plantearse las consecuencias (Martínez, 2022a).

Militarizar la seguridad interior o securizar la agenda social puede ser un despropósito. «El surgimiento de dictaduras militares en el Cono Sur de América Latina muestra que las misiones militares internas producen patologías en las relaciones cívico-militares» (Desch, 1996: 19). Por tanto, la actuación debe ser excepcional; una emergencia. Las autoridades políticas han de establecer planes de cuándo empieza y acaba la misión, y solo debe desarrollarse en ausencia de expertos civiles que lo puedan abordar (Goodman, 1996; Martínez, 2022b). La cuestión crucial es saber cómo se pueden activar estas misiones sin que

alteren las CMR ni descompongan el control civil. Como precisó Pion-Berlin, han de ser tareas bajo el mandato del poder político, excepcionales y por tiempo limitado, lo cual implica que no haya ningún agente estatal capacitado para realizarlas o que los que haya no den abasto, que, mientras los militares la desempeñan, el Gobierno preparará recursos que las puedan asumir y que en cuanto estos estén capacitados aquellos cesarán en la actividad (Pion-Berlin, 2004).

1.6.1 La participación en operaciones de paz

Dado que no hay conflictos bélicos activos en los que estén participando las tropas de los países de la región, un indicador válido para calibrar si la FAS de América Latina están focalizándose en su ubicación exterior de alcance expansivo o en la dimensión interior con alcance restrictivo o incluso expansivo es valorar la participación en misiones de paz y de estabilización bajo bandera de Naciones Unidas.

En ese sentido, la tabla 8 presenta hasta trece misiones en las que están participando las tropas de los países de la región; la media de misiones en que cada país participa es de cinco, aunque llega a haber países que están presentes en ocho misiones al unísono. Sin embargo, todo cambia de significación y la aparente implicación se convierte en algo casi testimonial cuando se observa el número efectivo de los militares desplegados en misión; alrededor de dos mil integrantes entre todos los países y misiones. Pero es que, además de ser escasa, la implicación es muy desigual. Así, en cinco casos, el porcentaje sobre el total de efectivos que todas las FAS de la región destinan a misiones no alcanza el 1 % y, en cuatro casos, el porcentaje de militares participantes en misiones internacionales está por encima del 10 % del global de las fuerzas de la región en misiones de la ONU: Argentina (14,2 %), Guatemala (10,82 %), Perú (12,3 %) y Uruguay (49,47 %). En definitiva, un país —Uruguay— concentra la mitad de las tropas que todos los países de la región destinan a misiones, y Argentina, Guatemala y Perú dos quintas partes; el resto, todo sumado, poco más de un 10 %.

Parece obvio que no es un alcance expansivo en la ubicación exterior lo que ocupa a las FAS de la región. El desempeño habitual, como ya se había advertido, se está produciendo en el escenario interior, campo supuestamente reservado en exclusiva a

Países	N° efectivos	% participación AL	MINURSO	MINUSCA	MINUSMA	UNVMC	UNMISS	UNISFA	UNMOGIP	MONUSCO	UNMHA	UNDOF	UNTSO	UNFICYP	UNIFIL
Argentina	287	14,20	X	X		X			X			X	X	X	
Bolivia	26	1,29		X		X	X	X		X					
Brasil	71	3,50	X	X			X	X		X	X			X	X
Colombia	5	0,20	X	X											X
Chile	12	0,60				X							X	X	
Ecuador	10	0,50	X	X			X	X							
El Salvador	60	3,00	X		X		X	X							X
Guatemala	218	10,82		X		X	X	X		X	X				X
Honduras	18	0,89	X			X									
México	20	1,00	X	X		X			X						
Nicaragua	0	0,00													
Paraguay	18	2,00		X		X	X			X					
Perú	248	12,30		X		X	X	X		X					X
R. Dominicana	10	0,50				X									
Uruguay ⁽¹⁾	997	49,47		X		X		X	X	X		X			X

Tabla 8. Participación en operaciones de paz 2024. MINURSO (Sahara Occidental); MINUSCA (República Centroafricana); MINUSMA (Mali); UNVMC (Colombia); UNMISS (Sudán del Sur); UNISFA (Abyei); UNMOGIP (India y Pakistán); MONUSCO (República Democrática del Congo); UNMHA (Yemen); UNDOF (Golán); UNTSO (Medio Oriente); UNFICYP (Chipre); UNIFIL (Líbano). Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

los cuerpos y fuerzas de seguridad. Esa expansión funcional no se concreta en una actividad auxiliar ante momentos puntuales en los que las fuerzas y cuerpos de seguridad se vean desbordados, sino que, en países con índices de criminalidad elevados, ha determinado que las FAS actúen asegurando y estabilizando espacios públicos, pero también en la lucha contra narcotráfico, el crimen organizado e incluso la criminalidad común, o que hayan desempeñado misiones de contrainsurgencia y de lucha contra el terrorismo (Pion-Berlin *et al.*, 2010).

1.7 Los libros blancos de defensa y estrategias de seguridad

En una lógica militarista, las FAS son la vanguardia de la modernización nacional y ellas deciden qué hacer y qué gastar en materia defensiva. Incluso resulta aceptable que ello no esté proyectado, sino que sean las elites militares las que decidan según las coyunturas que ellos perciben. Sin embargo, en una lógica liberal democrática, el Estado está subordinado a su sociedad y actúa en beneficio de ella y, preferentemente, según la agenda política que esta genere. De ahí, que el proceso evolutivo de las políticas públicas hable de cuatro fases: la construcción del problema y su integración en la agenda, el estudio del problema para poder formular alternativas con que afrontarlo y seleccionar cuál, la implementación de esa política y, por último, la evaluación de lo actuado para, en su caso, modificar la política hasta conseguir resolver la cuestión. Por tanto, en materia de seguridad nacional, será necesario ubicar el foco en las amenazas y en los agentes generadores de hostilidad porque van a ser, en buena medida, los creadores de necesidades que entrarán en la agenda política. Una vez ahí, corresponderá a los poderes ejecutivo y legislativo estudiar ese escenario, determinar qué valores e intereses se han de proteger, definir las prioridades y asignar los recursos disponibles y determinar quiénes son los responsables de su seguimiento. Para finalmente evaluar los logros alcanzados, los retos pendientes y, llegado el caso, concretar qué modificaciones son necesarias en todo lo anterior para lograr el éxito. En definitiva, la seguridad nacional requiere planificación estratégica y evaluación. Estrategias de seguridad nacional, libros blancos de la defensa, directivas gubernamentales de actuación militar son algunas de las herramientas imprescindibles para construir una política pública de la defensa en la que las misiones desarrolladas por las FAS no sean fruto de la improvisación, sino que respondan a un análisis previo que no garantiza la efectividad, pero es

imprescindible para ella. Ninguna política se improvisa, pero la defensa, menos.

La Organización de Estados Americanos puso especial énfasis en que todos los países de la organización dispusiesen de libros blancos de la defensa como primer eslabón de una cadena que había de llevar al diseño estratégico y al planeamiento de esta política (OEA, 2002). Se pretendía que el primer impulso sirviese de acicate y modelo a seguir cara al futuro. Sin embargo, tal y como se observa en la tabla 8, existen siete países que solo asumieron ese reto en una ocasión y dos que solo lo han realizado en un par de ocasiones, y únicamente cinco países tienen un libro blanco de la defensa que cuenta con menos de diez años de antigüedad: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y República Dominicana.

Con el fin de comprobar si el ahondar en el diseño estratégico tiene que ver o no con la intensidad democrática del país, la tabla 8 ha tratado de confrontar los datos de calidad democrática de varios reputados índices (V-Dem, *The Economist*, *Fragile States*) y la valoración de la democracia mediante datos de *Latinobarómetro*, con la existencia, o no, de libros blancos de la defensa y de estrategias de defensa nacional, o directivas de defensa con un diagnóstico de situación y contenido estratégico. El resultado de esa confrontación muestra que Ecuador es la excepción que confirma la regla, pues es el único país que, aunque tenga al menos tres indicadores de debilidad democrática, mantiene en cambio una intensa producción de libros blancos de la defensa como documento estratégico. En todos los demás sistemas políticos analizados se observa cómo la bonanza democrática corresponde con al menos tres documentos estratégicos con una antigüedad en el último de, como máximo, diez años. Así, Argentina, pero sobre todo Chile y Uruguay, son países en donde esa confluencia es perfecta. Los casos de Brasil y Colombia hablan de democracias que presentan alguna seria advertencia en alguno de los indicadores utilizados, aunque con el tiempo han integrado con absoluta naturalidad la planificación estratégica en el seno de la política de defensa.

Al detenerse en el polo opuesto, se puede ver cómo El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua obtienen pésimos resultados en tres o más índices de medición de la calidad democrática y, al tiempo, no manejan los planteamientos estratégicos en defensa como algo natural, sino que solo respondieron en una ocasión al llamado de la OEA y poco más. Bolivia y México son también paí-

Países	Libro blanco de la defensa	Estrategia de defensa nacional ⁽⁴⁾	V-Dem, Liberal Democracy Index ⁽²⁾	Fragile State Index 2020 ⁽³⁾	Democracy Index 2020 ⁽⁴⁾	Apoyo a la democracia ⁽⁵⁾ (%)	Apoyo a Gobiernos no democráticos ⁽⁶⁾ (%)
Argentina	1999, 2010, 2015, 2023	2009, 2014, 2018, 2021	Democracia electoral (0,69)	Stable (44,2)	Flawed democracy (6,62)	75	35
Bolivia	2004		Democracia electoral (0,35)	Warning (69,5)	Hybrid regime (4,20)	47	52
Brasil	1996, 2005, 2012, 2016, 2020, 2024	2008, 2012, 2016, 2020, 2024	Democracia electoral (0,69)	Warning (70,3)	Flawed democracy (6,68)	45	54
Colombia	2003, 2015, 2019		Democracia electoral (0,56)	Warning (75,6)	Flawed democracy (6,55)	48	52
Chile	1997, 2002, 2010, 2017	2020	Democracia Liberal (0,79)	Stable (41,1)	Flawed democracy (7,98)	61	40
Ecuador	2002, 2006, 2008, 2011, 2014, 2018, 2022		Democracia electoral (0,47)	Warning (68,0)	Hybrid regime (5,41)	40	61
El Salvador	1998, 2004		Autocracia electoral (0,11)	Warning (68,7)	Hybrid regime (4,71)	47	62
Guatemala	2003		Democracia electoral (0,31)	Warning (74,9)	Hybrid regime (4,47)	35	67
Honduras	2005		Democracia electoral (0,39)	Warning (78,1)	Hybrid regime (4,98)	36	61
México	2004		Democracia electoral (0,30)	Warning (69,0)	Hybrid regime (5,14)	49	57
Nicaragua	2004		Autocracia electoral (0,03)	Warning (76,7)	Authoritarian (2,26)	48*	58*
Paraguay	1999, 2013		Democracia electoral (0,43)	Warning (61,5)	Flawed democracy (6,00)	43	70
Perú	2005		Democracia electoral (0,58)	Warning (72,0)	Hybrid regime (5,81)	44	52
R. Dominicana	2022		Democracia electoral (0,44)	Warning (60,2)	Flawed democracy (6,44)	55	60
Uruguay	1999, 2005, 2014		Democracia Liberal (0,77)	Stable (33,7)	Full democracy (8,66)	70	37

Valores que indican una fuerte cultura democrática

Valores que indican una débil cultura democrática

Tabla 9. Libros blancos y cultura democrática en América Latina 2024. (1) Se han considerado también como estrategia de seguridad nacional las directivas (políticas) de defensa con contenido estratégico; (2) Varieties of Democracy Institute, University of Gothenburg. Resultados entre 0 (mínimo) y 1 (máximo). Informe sobre la Democracia 2024. (3) Fragile State Index (2024), The Fund for Peace. Resultados desde 1 (muy sostenible) hasta 120 (máxima alerta). (4) Democracy Index (2023), The Economist Intelligence Unit. Resultados desde 0 (autoritario) hasta 10 (democracia plena); (5) Latinobarómetro 2024. Acuerdo con la afirmación: «La democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno»; (6) Latinobarómetro 2024. Acuerdo con la afirmación: «No me importaría que un Gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas». * AI no participar en la oleada de 2023, se aportan datos correspondientes a la oleada de 2020. Fuente: elaboración del autor a partir de los datos de RESDAL (2024)

ses con poca intensidad en la definición estratégica de la defensa y que presentan valores comprometidos de calidad democrática en, al menos, dos índices.

2. Los riesgos de la militarización

De todo lo hasta ahora mostrado surgen dos ideas nítidas: (i) en general, en la región aún restan ámbitos en los que modernizar las FAS en su necesario progreso hacia la consolidación democrática; (ii) la ausencia de amenazas bélicas no ha conducido a un debate estratégico que se plantee la posibilidad de redimensionamiento y de redefinición expansiva hacia el exterior de la política de defensa, sino que ha mantenido las estructuras y, por la vía del pragmatismo, ha reconvertido a los ejércitos no en una administración militar, sino en una administración comodín.

Lo dicho engarza con dos de los principales temores de cualquier administración: la obsolescencia y la inutilidad. El error más grave que puede darse ante esos temores es optar por el intrusismo —asumir tareas que nítidamente corresponden a otras agencias— o por la osadía —afrontar bajo el mito de la eficacia funciones para las que no se está preparado— y, fruto de ello, alcanzar la inoperatividad —pues al volcarse en misiones ajenas se desatiende la modernización en los roles principales y, cuando se pretende retomarlos, todo equipamiento y material está desfasado—; lo que Martínez y Bueno (2025) han denominado roles perversos de veterinario, espantapájaros y escribano.

El análisis normativo de las funciones de las FAS que se acaba de realizar muestra que la cobertura jurídica para esas misiones integrables en el rol auxiliar existe. Pero con solo mirar las tablas 9, 10 y 11 se puede ver que, ante la improbable existencia de amenazas bélicas y ante el pánico de caer en la inutilidad, en vez de apostar por la lógica de las tres «r», se han asumido los postulados de las corrientes pragmáticas, lo que ha supuesto intrusismo, osadía y desatención funcional. Ese constante abandono del rol defensivo-disuasorio y la focalización en misiones de seguridad pública, desarrollo económico-social y emergencias y calamidades —todas ellas misiones de apoyo integrables en el rol auxiliar, pero convertidas ahora en principales— ha abierto el camino de la militarización (Hochmüller *et al.*, 2024).

Países	Acciones concretas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Repatriación de Israel de connacionales tras el ataque de Hamas el 7 octubre 2023 - Campaña sociosanitaria en zonas fluviales de Chaco y Paraná para poblaciones de difícil acceso - Apoyo a la comunidad impenetrable Chaqueño - Entrega de leña en Neuquén a población sin gas ni medios recolección leña - Construcción de pozos en zonas de escasez de agua - Campaña de verano de aprovisionamiento en bases antárticas
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a comunidades afectadas por sequía mediante perforación y rehabilitación pozos - Distribución de agua y alimentos - Alcantarillado y reconstrucción de caminos - Programa Centinela de la Salud de capacitación de militares en conocimientos fundamentales de salud y prevención
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Calha Norte de provisión de recursos a municipios —424— de difícil acceso - Proyecto Rondon para promover la integración de comunidades carentes - Transporte de órganos y tejidos - Operación de acogida para inmigrantes venezolanos - Operación Estiagem para mitigar la sequía
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia médica y humanitaria - Gestión ambiental - Plan Corazón Amigo de mejora de áreas vulnerables cerca de bases aéreas
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Cuerpo Militar del Trabajo para obras (caminos, puentes, viviendas, etc.) - Distribución de kits de alimentos, agua y carbón tras inundación o incendio - Atención veterinaria en Quilpué tras el incendio de Valparaíso - Distribución de agua potable tras incendios
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la población de Galápagos (alimentos, medicinas, etc.) - Apoyo a Petroecuador para protección del sistema hidrocarburiífero nacional - Apoyo a la agencia para energías renovables y no renovables
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de fumigación contra el dengue - Despliegue de transporte colectivo
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de vacunación - Transporte de escritorios y mobiliario educativo y reforma de escuelas - Rehabilitación de la red vial - Abatización y deschatarrización - Reforestación - Protección de espacios acuáticos

Países	Acciones concretas
Honduras	ND
México	<ul style="list-style-type: none"> - Fumigaciones contra el dengue - Apoyo al sistema de salud - Apoyo en la creación de infraestructuras
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de protección y seguridad a la cosecha cafetalera - Protección de recursos naturales - Batallón ecológico para actuación en Bosawás y Reserva Indio Maíz - Alfabetización - Vacunación - Construcción y reparación de caminos
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo en desarrollo de infraestructuras - Campaña contra dengue, fiebre amarilla, chikunguña y fiebre del Zika - Evacuaciones aeromédicas - Operativos Ñepohano para brindar kits de alimentos y atención médica a la población - Distribución de agua potable
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda humanitaria por lluvias - Proyecto PAIS de acercamiento de servicios del Estado a zonas rurales - Campaña Costa Solidaria de atención médica a la población vulnerable de Nazca - Campaña Perú se abriga. Frío cero para proteger a la población vulnerable del área metropolitana - Campaña cívica multisectorial en Huancavelica, uno, Manitea y Yunguyo
R. Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> - Control del proceso de distribución y comercialización de combustibles - ReVERDEcer, programa de protección de los recursos naturales y promoción del desarrollo ambiental - Proyecto Protegiendo nuestro futuro (recolección de desechos reciclables en playas, costas y áreas verdes) - Campaña contra el dengue
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al sistema de salud - Distribución de agua potable por sequía - Limpieza de cauces - Operativos frío polar para brindar resguardo y alimento a población vulnerable - Fumigaciones contra el dengue - Apoyo al sistema educativo (kits alimentos, provisión de insumos, refacción y mejora instalaciones)

Tabla 10. Misiones militares de desarrollo en América Latina. 'ND' = No se dispone de datos. Fuente: Martínez y Bueno (2025)

Países	Acciones concretas
Argentina	- (1)
Bolivia	- Gestión de lucha contra contrabando
Brasil	- Protección de fronteras: operaciones Ágata (Uiara, Frontera Norte, Conjunta Sur, Oeste)
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Incautación de material de guerra - Control fronterizo - Neutralización de explosivos - Combate contra el narcotráfico - Plan Ayacucho de garantía de la seguridad de la población y reconciliación nacional
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Patrullaje en comunidades después del impacto de una emergencia o desastre natural - Seguridad en Macrozona Sur por estado de emergencia
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Decomiso de armamento - Seguridad perimetral de cárceles - Decomiso de droga - Actuaciones contra explotación ilegal de maderas
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Patrullaje permanente en zonas rurales - Plan de control territorial para reducir criminalidad - Seguridad perimetral e interior en centros penales - Control de pasos fronterizos - Fuerza de Tarea Vulcano de seguridad en la capital - Fuerza de Tarea Naval Tridente (narcotráfico, inmigración, piratería, contrabando) - Patrullajes en centros escolares en riesgo
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Operaciones interinstitucionales (con Policía Nacional Civil, combate de defraudación fiscal, etc.) para garantizar seguridad de la población - Lucha contra el narcotráfico - Control áreas fronterizas

Países	Acciones concretas
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de seguridad Solución contra el crimen (narcotráfico, extorsión, secuestro y crimen organizado) - Policía militar de orden público
México	<ul style="list-style-type: none"> - Operación salvavidas: patrullaje en zonas de mayor afluencia turística - Protección de instalaciones estratégicas - Decomiso de armas y estupefacientes - Fumigación de plantaciones - Aprehensión de personas
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> - Plan permanente de seguridad en el campo - Plan de protección de las fronteras estatales - Lucha contra el narcotráfico y crimen organizado
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Lucha contra narcotráfico (Operación Basalto, operación Norte Soberano) - Plan de seguridad penitenciaria - Seguridad de dignatarios extranjeros en viaje oficial - Apoyo de seguridad al Banco Nacional de Fomento
Perú	ND
R. Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> - Operativos de seguridad y patrullaje - Cuerpos especializados de seguridad portuaria, fronteriza terrestre, aeroportuaria, turística, del Metro
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Patrullaje de fronteras - Vigilancia perimetral de cárceles - Equipo de respuesta en incidentes de seguridad informática - Protección de infraestructuras críticas - Grupo K9 para búsqueda y detección de explosivos

Tabla 11. Misiones militares de orden interno en América Latina. (1) El presidente Milei ha firmado el 17 y 18 de diciembre de 2024 los Decretos 1107 y 1112, que habilitan a los militares a intervenir en seguridad interior. «ND» = Sin datos. Fuente: Martínez y Bueno (2025)

Países	Acciones concretas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de puentes en zonas inundadas - Combate contra el fuego en parques nacionales, humedales, Córdoba y Delta del Paraná - Apoyo en inundaciones - Apoyo en rutas por nevadas intensas - Contención de derrame de hidrocarburos al agua
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia integral en inundaciones en 104 municipios
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Operación Tacuarí como consecuencia de las inundaciones - Operación Pipa ante sequía - Operación São Sebastião para municipios con fuertes lluvias - Seguridad en la Copa del Mundo de fútbol y en el Concierto de Madonna en la playa Copacabana
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Desabastecimiento de agua - Incendio forestal - Vendaval - Inundación - Movimientos de masa terrestre - Creciente súbita - Avenida torrencial - Socavación de puente
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema frontal por inundaciones - Brigadas para incendios forestales - Atención en ciclones o tormentas fuertes - Puesto de atención médico especializado para grandes emergencias - Búsqueda y rescate de personas en emergencias o naufragios - Remoción de escombros y despeje de caminos
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Plan ZEUS - Plan Nacional ENOS para enfrentar El Niño - Evacuaciones médicas - Entrega de kits humanitarios
El Salvador	ND
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo en inundaciones - Apoyo frente a incendios forestales
Honduras	ND
México	<ul style="list-style-type: none"> - Plan DNIII-E de auxilio a la población en casos de desastre - Plan Marina
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> - Plan ante terremoto - Plan contra incendios forestales - Plan de invierno contra crecidas y desbordamientos de los ríos y deslizamiento o derrumbe de laderas
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Mitigación de incendios forestales - Apoyo en inundaciones - Establecimiento de áreas de protección ambiental - Plan Ñagareko de asistencia alimentaria a personas vulnerables

Países	Acciones concretas
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Brigada multipropósito del Ejército para búsqueda, rescate, evacuación, incendios, manejo de material peligroso y ayuda humanitaria - Comando especial VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro)
R. Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Relámpago ante desastres naturales - Plan Neptuno para movimientos telúricos de terremotos y maremotos - Apoyo en incendios forestales
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo en inundaciones - Extinción de incendios - Operaciones de búsqueda y rescate

Tabla 12. Misiones militares en catástrofes y calamidades en América Latina.
 'ND' = No se dispone de datos. Fuente: Martínez y Bueno (2025)

Las preguntas que no hay que dejar de hacerse son: ¿qué encierra esa militarización? ¿Por qué, incluso cuando se conocen perfectamente los riesgos que suponen tanto los roles perversos como la militarización, se opta por ello? Ahí aparecen cuatro justificaciones posibles que en nada ayudan al proceso de consolidación democrática de la administración militar (Martínez y Bueno, 2024a y 2024b).

En primer lugar, la militarización pudiera ser un indicador de militarismo, bien porque la transición nunca culminó -sería el caso de Guatemala-, o bien porque, aunque se inició la transición democrática, hay una involución que ubica al militarismo de vuelta -sería el caso del Brasil del presidente Jair Bolsonaro o de la Nicaragua tras la vuelta del autócrata Ortega-. En estas realidades, el militarismo nunca ha desaparecido del todo porque se ha dado la circunstancia de que los gobernantes han tenido un miedo reverencial a la reacción adversa de las elites militares y han preferido no abrir el 'avispero' de las reformas militares, razón por la que se escudan en un inmovilismo reformador o, todo lo más, en reformas cosméticas; optando, como mal menor, por asignarles todas las misiones imaginables con el fin de, por lo menos, amortizar el gasto.

La militarización, sobre todo la volcada en desarrollo y en emergencias, también puede amagar un proceso de lavado de imagen con el que conseguir una mayor aceptación social. Tal y como acontece en México, esa dedicación constante a misiones de auxilio social tiende a generar percepciones sociales muy positivas para con sus ejecutores. Incluso si un gobernante pensase que la ausencia de riesgos de naturaleza defensiva aconseja la

abolición de los ejércitos, porque su función es ya inservible para la sociedad, podría lograr una abolición encubierta a través de este proceso de desnaturalización de su función primigenia.

La tercera explicación no habla de miedos ni de recelos, sino de pragmatismo puro y duro. Los decisores políticos no encuentran la necesidad de desmontar una buena administración ya existente. Administración que, si bien no va a defender, puede dar todo tipo de prestaciones útiles. En su imaginario, con esas misiones no defensivas los militares tienen que hacer, la sociedad lo agradece, y a ellos les resuelven problemáticas. Por tanto, si todo el mundo gana, ¿dónde está el problema? Esa opción por la administración comodín, a sus ojos, solo ofrece ventajas. Pero Jenne y Martínez (2022) advierten de los peligros que esa dinámica comporta: (i) quiebra la seguridad jurídica, (ii) supone un fracaso en la reforma y modernización militar, (iii) implica serias dificultades en el desarrollo de capacidades civiles y (iv) el abuso de la administración comodín presenta concordancias con una cultura política antidemocrática. Incluso uno de los firmes defensores del pragmatismo como Pion-Berlin (2016) plantea límites a esa profusión de actividades con el fin de no caer en dinámicas de militarismo: (i) nunca en zonas densamente pobladas, (ii) nunca enfrentar programas sociales, (iii) nunca si la misión requiere formación y material que les sea ajeno y (iv) nunca si tienen que ejercer como policías.

En cuarto y último lugar, la militarización, ante la infructuosa lucha policial contra organizaciones delincuenciales, tiene por objetivo el incremento del uso de la fuerza. Sería, sin lugar a duda, el caso del presidente salvadoreño Bukele y sus requerimientos de mano dura contra los pandilleros. De hecho, siempre se ha referido a «estar en guerra» contra ellos. Los ejércitos son utilizados en seguridad pública porque la capacidad de fuerza de las organizaciones criminales supera a la policial y el Estado necesita poder replicar con mayor intensidad de fuerza si quiere tener alguna posibilidad de desalentar a estos cárteles.

Conclusión

Desde el final de las dictaduras hasta la actualidad ha habido una nada desdeñable evolución institucional que, con mayor o menor intensidad, ha generalizado la supremacía civil en la estructura institucional de la defensa; casi ha erradicado la justicia militar entendida como privilegio a los uniformados, aunque restan

reformas por emprender; ha integrado a la mujer, si bien todavía en porcentajes exiguos, y ha explorado la planificación estratégica, de modo que se ha consolidado como modelo en los países con mayor desarrollo democrático.

Pensando en la dinámica modernizadora de la lógica de las tres «r», ha habido un redimensionamiento —los ejércitos han disminuido— y una redefinición, pero, en vez de optar por la expansión de la vertiente exterior y por la innovación tecnológica, se ha optado por convertir en rol propio el ámbito interno de manera expansiva y transformando las habituales misiones auxiliares en roles principales (seguridad pública, desarrollo nacional y catástrofes y calamidades). La reconversión, salvo en el caso de México con la creación de la Guardia nacional —aunque siguen siendo considerados fuerzas armadas—, ha quedado irremediabilmente postergada.

Todo ello ha dado lugar a un proceso global en la región de militarización que puede ser comprendido desde el pragmatismo, aunque no está exento de riesgos. En todo caso, abocaría a un irremediable proceso de desvirtuación de las FAS que pueda llevarlas al perverso rol funcional del *escribano* en sus funciones prusianas y que las instale, con carácter permanente, en el intrusismo funcional del rol del *veterinario*. En el peor de los escenarios (Venezuela, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, etc.) podrían estar mostrándonos una vuelta al militarismo que nunca viene solo, sino que siempre viene acompañado de la pérdida de la democracia.

Analizadas y estudiadas en cada país las amenazas que les hostigan y determinado, en función de estas y del rol que se les quiera atribuir como herramienta de política exterior, el modelo de FAS que se necesita, sería deseable que se acometan los procesos modernizadores necesarios para llegar a ello. Al mismo tiempo, se debería afrontar la reforma y modernización de no pocas policías y la creación de potentes agencias estatales para la lucha contra los efectos nocivos del cambio climático y para determinados ámbitos acuciantes del desarrollo nacional. Para ello, sin duda, podría arrancarse de la reconversión de cuerpos de ejército que resultasen superfluos al modelo de FAS requerido, pero que, en cambio, serían magníficos servidores públicos en esas facetas de desarrollo, policía o gestión de emergencias. Ello permitiría al país afrontar con garantías sus retos en seguridad y defensa sin descuidar sus necesidades sociales; ubicaría a las FAS en su preciso lugar, ya que abandonarían la posición de administración comodín, y redundaría, sin ningún género de dudas, en la mejora de la calidad democrática.

Bibliografía

- Agüero, F. (1995). *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada*. Alianza Editorial.
- Benitez Manaut, R. (2005). Las relaciones civiles-militares en una democracia: relejendo a los clásicos. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 19(1), pp. 65-76.
- Dandeker, C. (2000). The Military in Democratic Societies: New Times and New Patterns of Civil-Military Relations. En: Kuhlmann, J. y Callaghan, J. (eds.). *Military and Society in 21st Century in Europe. A comparative Analysis*. Transaction Publishers & Lit Verlag.
- Desch, M. C. (1996). Threat Environments and Military Missions. En: Diamond, L. y Plattner, M. F.(eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- Díez-Picazo, L. M. (2005). *Sistema de derechos fundamentales*. 2.^a ed. Madrid, Thomson, Civitas.
- Donadio, M. (2013). *Public security index : Central América : Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panamá*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, RESDAL.
- Feaver, P. (2017). Civil-Military Relations and Policy: A Sampling of a New Wave of Scholarship [en línea]. *Journal of Strategic Studies*. 40(1-2), pp. 325-342. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1254938>
- Feaver, P. D. y Seeler, E. (2009). Before and After Huntington. The Methodological Maturing of Civil-Military Studies. En: Nielsen, S. C. y Snider, A. M. (eds.). *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Goodman, L. W. (1996). Military Roles Past and Presents. En: Diamond, L. y Plattner, M. F. (eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- Haro Ayerve, E. P. (2015). *Militarismo, Pretoprianismo y Calidad de la Democracia: Análisis Comparado Ecuador-Uruguay*. Ecuador, Repositorio Digital FLACSO.
- Hochmüller, M., Solar, C. y Pérez Ricart, C. A. (2024). Militarism and Militarization in Latin America: Introduction to the Special Issue [en línea]. *Alternatives*. 49(4), pp. 209-216. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754241237648>

- Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State*. Vintage Books.
- . (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier*. The Free Press.
- Jenne, N. y Martínez, R. (2022). Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits [en línea]. *European Journal of International Security*. 7, pp. 58-83. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>
- Martínez, R. (2013). Objectives of democratic consolidation of the armed forces. En: Mares, D. y Martínez, R. (eds.). *Debating Civil-Military Relations in Latin America*. Sussex Academic Press.
- . (2015). Sobre la tensión: libertad versus seguridad [en línea]. *Revista Catalana de Dret Públic*. [Consulta: 19 de febrero 2025]. Disponible en: <https://eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2015/01/21/sobre-la-tension-libertad-versus-seguridad-rafa-martinez/>
- . (2020a). Las Fuerzas Armadas y los Roles a Evitar Después de la Pandemia. *Revista de Occidente*. 474, pp. 9-22.
- . (2020b). Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas. *Anuario Internacional CIDOB*. 1(1), pp. 23-32.
- . (2022a). *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Colección Foros y Debates.
- . (2022b). Military Multifunctionality and Democracy: a dangerous coexistence [en línea]. *Notes Internacionals CIDOB*. 277, pp. 1-7. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/277/en>
- Martínez, R. y Bueno, A. (2024a). The Militarization of Emergencies: Is the Spanish Model an Example to Be Followed by the Multitasking Armies of Latin America? [en línea]. *Alternatives*. 49(4), pp. 344-358. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/03043754231176614>
- . (2024b). Causas de la militarización de las emergencias civiles [en línea]. *Revista Científica General José María Córdova*. 22(48), pp. 903-924. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.21830/19006586.1389>
- . (2025). Del rol auxiliar a la militarización: causas detrás el desempeño expansivo de los ejércitos en América Latina. *Revista Íconos (en prensa, facilitado por los autores)*.

- Martínez, R. y Nino, O. (2023). Civil-Military Relations: Is the Guatemalan Military a democratic Institution?. En: Sanchez-Sibony, O. (ed.). *State-Society Relations in Guatemala. Theory and Practice*. Lanham, Boulder, New York, London, Lexington Books.
- Martínez, R. et al. (2024). El rol de las fuerzas armadas en la gestión de las emergencias civiles en América Latina [en línea]. *Revista Científica General José María Córdova*. 22(48), pp. 889-899. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.21830/19006586.1398>
- OEA. (2002). *Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa, CP/RES. 829 (1342/02)* [en línea]. OEA Secretaría General. [Consulta: 25 de febrero 2025]. Disponible en: <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>
- Pion-Berlin, D. (2004). A New Civil-Military Pragmatism in Latin America [en línea]. *Security and Defense Studies Review online*. 4(1). [Consulta: 2025]. Disponible en: <http://www.ndu.edu/chds/journal/index.htm>
- . (2009). Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America [en línea]. *Armed Forces & Society*. 35(3), pp. 562-586. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095327X08322565>
- . (2016). *Military missions in democratic Latin America, politics, eco-nomics, and inclusive development*. Palgrave Macmillan.
- Pion-Berlin, D. y Arceneaux, C. (2000). Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America [en línea]. *Armed Forces & Society*. 26(3), pp. 413-436. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095327X0002600304>
- Pion-Berlin, D. y Martínez, R. (2017). *Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relations in democratic Latin America*. Cambridge University Press.
- Pion-Berlin, D., Ugues, A. y Esparza, D. (2010). Self-Advertised Military Missions in Latin America: What is Disclosed and Why?. *Political and Military Sociology: An Annual Review*. 38.
- PNUD. (2004). *Informe sobre el estado de la democracia en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas.
- .(2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y pro-*

puestos para América Latina. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

Ramsey, G. K. (1991). Problemática suscitada por la presencia de la mujer en puestos de mando y de combate en Gran Bretaña. En: Fernández Vargas, V., Busquets, J. y Rodríguez, M. L. (coords.). *La mujer en las fuerzas armadas en España*, pp. 21-30.

RESDAL. (2016). *Public (In)Security Index*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, RESDAL.

Serra i Serra, N. (2002). Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina. *FASOC*. 4(17), pp. 5-20.

Wittes, B. (2011). *What Benjamin Franklin Really Said*. Stanford University.

Capítulo séptimo

América Latina en un sistema internacional en cambio: implicaciones geoestratégicas para los EE. UU. y la UE¹

Gustavo Palomares

Resumen

Este documento analiza el papel estratégico de América Latina (AL) en el contexto de un sistema internacional en transformación marcado por la rivalidad entre potencias globales y el debilitamiento del orden liberal. Se describe un regionalismo latinoamericano en redefinición, influido por cambios políticos internos, la reconfiguración de alianzas internacionales y el creciente protagonismo de actores como China. La Administración Trump adopta una política de seguridad hemisférica más agresiva que incluye la militarización de la lucha contra el narcotráfico y una redefinición del papel de AL en la seguridad nacional estadounidense. Por su parte, la Unión Europea intenta recuperar influencia en la región mediante acuerdos como el firmado con el Mercosur, aunque ha perdido terreno frente a China. A pesar de los esfuerzos, AL sigue teniendo una presencia marginal en los marcos estratégicos europeos como la autonomía estratégica y la brújula estratégica. Se

¹ Este artículo forma parte del Cuaderno de Estrategia del IEEE que lleva por título *América Latina en el de cambio de régimen internacional: seguridad y defensa hemisférica* que se encuentra *En Prensa*. © Gustavo Palomares Lerma - IEEE 2025. Todos los derechos reservados.

concluye destacando la necesidad de una redefinición profunda del papel de América Latina en la geoestrategia occidental en un contexto de creciente competencia y desorden global.

Palabras clave

Regionalismo, Geoestrategia, Autonomía estratégica, China, Trump.

Latin America in a changing international system: geostrategic implications for the US and the EU

Abstract

This document analyzes the strategic role of Latin America (LA) within a transforming international system marked by global power rivalries and the decline of the liberal order. The author describes a redefined Latin American regionalism, shaped by internal political changes, the reshaping of international alliances, and the growing influence of actors like China. The Trump administration adopted a more aggressive hemispheric security policy, militarizing the fight against drug trafficking and reinterpreting LA's role in US national security. Meanwhile, the European Union attempts to regain influence through agreements such as the one with Mercosur, although it has lost ground to China. Despite efforts, LA remains marginal in EU strategic frameworks like strategic autonomy and the strategic compass. The text concludes by emphasizing the need to deeply redefine Latin America's role in Western geostrategy amid rising global disorder and competition.

Keywords

Regionalism, Geostrategy, Strategic autonomy, China, Trump.

Introducción: un regionalismo en definición

Las transformaciones significativas en América Latina, en especial a lo largo del pasado año —de forma muy especial en los últimos meses— tanto con cambio de Gobiernos y nuevos equilibrios políticos internos como con nuevos acuerdos y modificaciones dentro de los distintos espacios de integración, encontrarán definición a lo largo de los próximos meses y afectarán a la estructura, equilibrio y dinámicas de un regionalismo que en este momento se encuentra en definición.

La transformación actual y los cambios en países como Venezuela y Argentina, la hoja de ruta de Gobiernos como los de Colombia y Brasil, y las consultas electorales a lo largo de este año en Bolivia, Ecuador, Chile y Honduras; todas estas cuestiones pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, así como un cambio en las prioridades, estrategias y dinámicas continentales. Todas estas transformaciones hemisféricas en una región determinante en las transformaciones del orden internacional actual.

La nueva doctrina de la administración Trump con América Latina, de diplomacia de «muro» vinculada a los objetivos nacionales de seguridad nacional, de gran repercusión política y estratégica, así como otros actores nuevos de gran peso económico e inversor, como es el caso de China, suponen también cambios continentales significativos y nuevos equilibrios que se irán conformando de forma progresiva en la región a la hora de perfilar el equilibrio entre nuevos y viejos objetivos para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos globales dentro de una apuesta colectiva.

Este año 2025 será definitorio de algunos de esos nuevos procesos y equilibrios que afectarán a la geometría y estructura de las dinámicas internas e internacionales políticas, económicas y comerciales continentales, pero también al peso de otros nuevos actores que entran con fuerza en la región, como es el caso de China y de otros socios asiáticos, así como la respuesta de otros actores históricos, como Estados Unidos y la Unión Europea, ante estas nuevas realidades.

Con toda probabilidad, a tenor de estos procesos transformadores, en estos meses se está asistiendo a un cierre de ciclo interno y a la definición de un nuevo tipo de «regionalismo» que en este momento originario es difícil de calificar, lo que conlleva una nueva definición del equilibrio histórico interno continental y

también del existente entre los distintos actores internacionales activos y determinantes en América Latina; todo ello, dentro de la discusión actual académica internacionalista respecto a la falta de orden y la estructura variable en el sistema internacional.

Es interesante señalar cómo es probable que se esté asistiendo en estos meses —desde 2022 y 2023, con las llegadas de Petro y Lula— a lo que supone otro paso transformador de la fase actual que distintas consideraciones han definido como de regionalismo «posliberal», en algunos casos, o «poshegemónico» en otros². La superación de ese periodo histórico que vino caracterizado por el surgimiento de iniciativas que, como el ALBA y la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), partían de presupuestos y visiones diferentes del periodo neoliberal «abierto» respecto a la integración regional³.

Las dinámicas de cambio señaladas en este nuevo «regionalismo» en definición, sobre todo la nueva configuración estratégica de Estados Unidos en el continente.

El cierre de este tratado de libre comercio del Mercosur con la UE en diciembre del pasado año, después de casi veinte años, producirá una modificación en las relaciones globales al incorporar a este bloque de países —el más importante para los intereses económicos y comerciales continentales de la Unión— al conjunto de preferencias europeas con el que ya cuentan Chile, Colombia, Ecuador o Perú. El cierre de las negociaciones era para la UE una condición fundamental para llevar a cabo el «Programa indicativo plurianual 2014-2023 para la cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo» y uno de los puntos centrales de su acción exterior en la Agenda 2020-2030⁴.

² Para ver una aproximación a las diferentes perspectivas de la integración continental, así como del «regionalismo» y sus distintas interpretaciones y fases en América Latina, véase: Palomares Lerma, G. (2009). *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Madrid, TECNOS (capítulos ix y x); Palomares Lerma, G. (2015). Conceptos y teorías de la integración. En: Arenal, C. del y Sanahuja, J. A. (coords.). *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid, TECNOS. pp. 329-357.

³ En este sentido, véase: Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (coords.). (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB; Altmann Borbón, J. (ed.). (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?*. Buenos Aires, Teseo/FLACSO.

⁴ Para consultar el «programa indicativo plurianual 2014-2023 para la cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE», véase: http://eeas.europa.eu/lac/docs/141105-visibility-event_es.pdf). Sobre la agenda de la UE: Grupo de Reflexión sobre el hori-

1 América Latina ante el actual desorden global

La preocupación en toda América Latina por la llegada de Trump (Palomares, 2025) entra de lleno en el tema central del actual debate mundial referido al fin del viejo orden internacional y las dudas razonables, en este crucial momento de conflictos abiertos e inmersos en una inevitable configuración de la seguridad colectiva europea —derivada del acuerdo de paz para Ucrania en fase de negociación entre EE. UU. y Rusia—, sobre la capacidad de adaptación por parte de Estados Unidos bajo la nueva administración. Será posible que el orden liberal imperante pueda sobrevivir —se pregunta Joseph Nye (2024 y 2017)— ante esta tendencia irremisible al caos en donde los Estados Unidos de Trump no pueden, ni ambicionan, poner orden de forma generalizada y el único orden que plantean es un orden impuesto unilateral fuera de los equilibrios históricos geoestratégicos, como es el caso de Europa y América Latina. Parece claro que se está viviendo en todos los espacios globales un enfrentamiento entre populismo y globalización (Palomares, 2025: 7; Russell Mead, 2017).⁵

En el debate abierto existe una coincidencia respecto a la falta de elementos reguladores dentro de un sistema internacional en recomposición, calificado por algunos autores como en «franco deterioro y en situación caótica» que debe organizarse de nuevo en «esferas regionales de influencia»⁶ en donde América Latina ocupa un lugar destacado.

Lejos de querer encajar en un orden internacional liderado por Occidente en retraimiento global progresivo, los líderes rusos y chinos consideraron que era necesario iniciar un proceso de sustitución progresiva del orden internacional actual y del pacto liberal que lo mantiene. Desde esta consideración, las democracias occidentales que son consideradas inevitables, pero en deca-

zonte 2020-2030 del Consejo Europeo y la Acción Exterior, véase: Palomares, G. y Arteaga, F. (2022). La UE y su acción exterior: agenda 2020-2030. *Política Exterior*. 136, pp. 90-103.

⁵ «Populism vs. Globalization. The 2024 presidential election was marked by populist surge in the United States, Europe, AL, and elsewhere marks the beginning of the end of the contemporary era globalization and that turbulence may follow in its wake, as happened after the end of an earlier period of globalization a century ago...».

⁶ Es interesante el análisis que realiza Henry Kissinger (2014) de las nuevas dinámicas globales y de interdependencia de un sistema internacional caótico que necesita reorganizar dentro de una especie de «regionalismo global» en donde Estados Unidos —incluso la nueva administración Trump— está obligado a encontrar acuerdos ordenadores.

dencia progresiva (según sus planteamientos), son una amenaza existencial para sus regímenes y sus ambiciones de futuro⁷. Ante esta nueva realidad, los países occidentales no se dieron cuenta de la profundidad de este desacuerdo que trae como consecuencia la búsqueda del liderazgo chino en la agenda global⁸, también en regiones en donde el peso de Estados Unidos es históricamente incontestable, como ocurre en América Latina. En los últimos diez años, el comercio de bienes entre China y ALC casi se ha duplicado, pasando de los 260 mil millones de dólares de 2013 a 495 mil millones en 2022. China es el segundo socio comercial de América Latina —por encima de la UE— y el primero para América del Sur, en particular para Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Entre 2023 y 2024, China sumó tratados de libre comercio con Ecuador y Nicaragua a los tres ya existentes en la región (Chile, Perú y Costa Rica) (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2024).

Ante esta situación de recomposición del orden global son muchas reflexiones que echan de menos los elementos ordenadores del orden westfaliano y del «Congreso de Viena» para plantear la necesidad de actores dispuestos a defender el *statu quo* global dentro de una visión principalmente regional. En todos estos casos, la pregunta obligada en el momento actual es sobre la «ficha» que ocupará América Latina dentro del «puzle» desordenado que supone el actual sistema internacional.

Señalan algunas posiciones, entre ellas la de Dominique Moisi (2014 y 2024), que no es necesario buscar la inspiración en

⁷ Esta visión por parte de la alianza sino-rusa sobre la necesaria sustitución del orden occidental (antes del conflicto en Ucrania) está disponible en: Kaczmarek, M. (2016). *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*. Routledge; para el momento actual, véase: Dripke, A., Nguyen, H. y Qaiser, J. (2024) *When China and Russia join forces: The Challenge for the Free World*. Diplomatic Council. Para hacer consultar sobre la alianza de conveniencia temporal frente a Occidente, véase: Kirchberger, S., Sinjen, S. y Wörmer, N. (2024). *Russia-China Relations: Emerging Alliance or Eternal Rivals?*, Springer. Sobre la búsqueda de un orden internacional alternativo liderado por China y lo que deberían aprender Estados Unidos y Occidente, se recomienda consultar: Economy, E. (2024). China's Alternative Order And What America Should Learn From It. *Foreign Affairs*. May-Jun; Medeiros, E. S. (2024). The Delusion of Peak China America Can't Wish Away Its Toughest Challenge *Foreign Affairs*. May-Jun. Algunas reflexiones sobre lo que China se juega en Ucrania, incluso en su predominio futuro, puede encontrarse en: Fix, L. y Kimmage, M. (2023). How China Could Save Putin's War in Ukraine. The Logic—and Consequences—of Chinese Military Support for Russia. *Foreign Affairs*. April.

⁸ La nueva «Guerra Fría» diferente a la anterior, el deseo decidido de liderazgo chino y su efecto en la agenda global (Nye, 2023).

una nueva conferencia de Viena como la de 1815 para asegurar la necesidad de nuevos equilibrios reguladores por la vía de acuerdos concretos entre distintos interlocutores, dependiendo de la región o el conflicto de que se trate. Puede ser con China, como ya señalaba Kissinger (2014) hace pocos años, incluso con América Latina, en donde ahora son competidores, o en otros escenarios y regiones, por ejemplo, en triangulación con China, India o la UE, según otros planteamientos, y con Rusia, en escenarios en donde las negociaciones ya se han producido y son inevitables, como en Siria. En este nuevo tiempo parece ineludible que el aliado en una región pueda ser el enemigo o el actor por contener en otra. De tal forma que China, rival económico y comercial en América Latina, es, a la vez, un aliado político y estratégico de primer orden en el cerco estadounidense al régimen de Maduro en Venezuela; de tal forma que China y Rusia pueden ser aliados y enemigos a la vez, según se trate. Lo que parece cierto ante la situación actual es que esta nueva arquitectura internacional requerirá mucha cintura y un buen *dribling* político y diplomático que no resista simplismos o lugares hechos y para el que no se sabe todavía si Trump, su secretario Marc Rubio y el grupo de generales reciclados puedan estar preparados.

Siguiendo otra línea de pensamiento referida a la aplicación de los modelos matemáticos a las relaciones internacionales tan en boga, algunos enfoques interpretan la llegada de Trump como otro elemento caótico del sistema en donde América Latina, por su proximidad y espacios de integración compartidos, puede sufrir —como ya lo está haciendo México con la *política de muro*— situaciones muy complicadas. Llegados al punto de aplicar la teoría del «caos creador» de la física cuántica al actual desorden del sistema internacional (Palomares Lerma, 2016 y 2017), según la cual un «atractor», como conjunto en el que todas las trayectorias cercanas convergen (llámese Estados Unidos), puede hacer que las dinámicas imprevisibles presentes en un espacio —pudiera ser América Latina— tiendan hacia el orden incluso si son perturbadas. En estas situaciones, la única posibilidad creadora capaz de superar la inestabilidad permanente del sistema viene del caos y de ese «atractor» internacional que pudiera ser Estados Unidos y sus equilibrios específicos por medio de una nueva estrategia de marcos bilaterales que pudieran suplir en parte la tentación aislacionista en esta franca retirada de Trump del incipiente multilateralismo de la administraciones de Obama y Biden con América Latina.

La amenaza de retirada de Estados Unidos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá coincide con avances significativos en el marco multilateral continental, sobre todo en el eje pacífico, y con cambios internos que se van consolidando en países como Argentina y Brasil. Los enfrentamientos regionales a causa de la deriva autoritaria de Venezuela; las próximas consultas electorales en Chile, Honduras, México o Colombia, así como las dudas respecto al nuevo papel de Cuba en sus relaciones continentales tras del cambio de postura en Washington pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental en donde la nueva administración estadounidense ocupa un lugar determinante para acelerar unos procesos o paralizar otros.

Todas estas transformaciones significativas en América Latina, tanto con cambio de Gobiernos y nuevos equilibrios políticos internos como nuevos acuerdos y modificaciones dentro de los distintos espacios de integración, encontrarán definición a lo largo de los próximos meses y afectarán a la estructura, equilibrio y dinámicas de regionalismo que en este momento se encuentra en definición. La nueva política continental por parte de la administración Trump se encuentra estos meses en definición —siguiendo el ritmo lento y en parte improvisado de la nueva administración—, pero condiciona de forma nuclear a esos nuevos procesos y equilibrios que afectarán a la geometría y estructura de las dinámicas internas e internacionales políticas, económicas y comerciales continentales. También al peso de otros nuevos actores que entran con fuerza en la región, como es el caso de China y de otros socios asiáticos, así como la respuesta de otros actores históricos como la Unión Europea ante estas nuevas realidades.

Puede decirse que la llegada de Trump ha producido el choque entre dos procesos en América Latina: el que se podría denominar síndrome de la *política de muro* —por la promesa de Trump para acabarlo en la frontera con México— y, por otro lado y de forma paralela, extenderlo vía relaciones diplomáticas a las «certificaciones» en la lucha antinarcoóticos y control regional de la inmigración, renunciando al liderazgo estadounidense en la integración continental, económica, comercial, política y militar que otras administraciones demócratas y también republicanas buscaban con doctrinas como la Alianza para el Progreso, la Iniciativa de las Américas (1990), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Área de libre Comercio de las Américas (1994-2005),

por no hablar de la denominada «doctrina Kerry» (2013) durante la administración Obama (Best *et al.*, 2024). Todo ello conlleva una nueva definición del equilibrio histórico interno continental y también del existente entre los distintos actores determinantes en América Latina, en especial del nuevo papel de Estados Unidos. Lo anterior quedaría dentro de la discusión actual académica internacionalista respecto a la falta de orden y la estructura variable en el sistema internacional y de si los Estados Unidos de Trump tendrán la suficiente voluntad y habilidad para gestionar esa nueva responsabilidad global.

2 La política hemisférica de seguridad y defensa de Trump: AL como objetivo

Ciertos análisis señalaban la necesidad de prepararse ante el escenario muy previsible de la vuelta de Trump, marcado en el primer mandato por su retraimiento (Palomares Lerma y García Cantalapiedra, 2019; McKeever y Davies, 2019), pero que, de acuerdo con su programa electoral, podría jugar un papel muy activo con acciones significativas —en congruencia con su programa electoral presidencial— en las que América Latina ocupa un lugar destacado (Flechas, 2024; Gerbaud y Harrison, 2024).

La política de seguridad hemisférica de Trump como centro de su nueva proyección en el continente, desde reflexiones como la de Brian Winter (2024) o Will Freeman (2024), puede suponer la ruptura de una «*Benign Neglect*» histórica de la política estadounidense con América Latina, según la cual ha existido un descuido histórico de Estados Unidos con una falta de estrategia en temas fundamentales como el tráfico de estupefacientes, las presiones migratorias o el fortalecimiento de los grupos armados asociados al narcotráfico.

La preocupación por temas fronterizos, la expansión de China y el avance del autoritarismo en varios países latinoamericanos se encuentra en el centro de las inquietudes de Trump y de su equipo, en el que el peso de su secretario de Estado tiene una incidencia destacada, como cubano americano y buen conocedor de la región y sólida formación en cuestiones internacionales hemisféricas. Su primera visita a Centroamérica como uno de los primeros gestos en su región denota lo que parece ser un cambio de rumbo para frenar el peso de China en la región y un sentimiento antiestadounidense en el continente, que va más allá de países históricamente enfrentados a Washington —como son Venezuela,

Nicaragua, Cuba o Bolivia— y que se amplía a Gobiernos distantes ideológicamente como los actuales en Colombia, Brasil, Uruguay y Chile.

Todo parece indicar que la nueva administración republicana parece haber aprendido de algunos errores cometidos por Trump en su primer mandato que determinaron una distancia insalvable continental, entre ellos: la demora en nombrar embajadores en América Latina; su salida unilateral del Acuerdo Transpacífico y la congelación de todos los marcos multilaterales de relación, de forma especial NAFTA y ALCA, y la falta de avances en temas clave como los acuerdos de migración y asilo con los vecinos, por no hablar de esa «política de muro» con México o la vuelta a la histórica política de sanciones a Cuba. Además, su gestión no logró solucionar la crisis venezolana, sino que facilitó el encastillamiento de Nicolás Maduro y su deriva autoritaria. Bajo la administración Biden, parte de estas políticas fueron revertidas o modificadas: se levantaron algunas sanciones, se renegociaron aspectos fronterizos y, por último, se restablecieron medidas punitivas contra Venezuela tras el fracaso del Acuerdo de Barbados.

En este periodo corto de tiempo desde la toma de posesión del presidente Donald J. Trump, la administración ha lanzado una campaña en múltiples frentes para asegurar la frontera entre Estados Unidos y México, situando a los cárteles, las organizaciones criminales transnacionales y la inmigración ilegal como uno de los objetivos nucleares en su gestión.

La orden ejecutiva *Designating Cartels And Other Organizations As Foreign Terrorist Organizations And Specially Designated Global Terrorists*⁹ marca un cambio en las prioridades de seguridad nacional, ya que designa a los cárteles como amenazas terroristas y abre la posibilidad a la utilización de tropas específicas para llevar a cabo esta labor. El procedimiento legal para poner en marcha esta orden ejecutiva supone la extensión de algunas de las leyes patrióticas¹⁰ adoptadas con posterioridad a

⁹ Véase: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/>

¹⁰ La base legal que da cuerpo a la orden ejecutiva es la siguiente: *Ley de Inmigración y Nacionalidad* (INA), 8 USC 1101 *et seq.* y la *Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional* (IEEPA), 50 USC 1701 *et seq.*, «[...] por la presente se ordena: Sección 1. Propósito». Esta orden crea un proceso mediante el cual ciertos cárteles internacionales (los Cárteles) y otras organizaciones serán designados como

los atentados del 11 de septiembre de 2001, lo que supone elevar el nivel de riesgo de los cárteles y de las organizaciones así consideradas a la misma calificación que ISIS o Al Qaeda. Todo ello facilita desplegar tropas para bloquear o eliminar los pasos transfronterizos ilegales e, incluso, llevar a cabo operaciones que puedan suponer la incursión fuera del territorio de soberanía para la consecución de dichos objetivos.

El posterior memorándum del Departamento de Justicia de la fiscal general Pam Bondi implementó este cambio que ordenaba a los fiscales presentar cargos de terrorismo bajo el título 18 del Código Penal de los Estados Unidos, sección 2339B, junto con los delitos tradicionales de narcotráfico y crimen organizado. Al agilizar los procesos (suspendiendo las aprobaciones de la División de Seguridad Nacional y acelerando las órdenes de arresto relacionadas con el terrorismo), el Departamento de Justicia ha dado poder a las fuerzas del orden para actuar con rapidez contra los líderes de los cárteles, con sanciones que ahora incluyen cadena perpetua o la pena de muerte¹¹.

Esta reforma legal complementa un giro estratégico más amplio que afecta de forma considerable la próxima estrategia de seguridad nacional de la actual administración, que busca un enfoque unificado que concentra todos los recursos de seguridad nacional en esta dirección y coloca a América Latina y, por ende, a la seguridad hemisférica como uno de los centros de la política de seguridad y defensa de Estados Unidos.

En esta misma dirección, el Departamento de Defensa ha respondido a este cambio de política con medidas sin preceden-

organizaciones terroristas extranjeras, de conformidad con el artículo 219 de la *Ley de Inmigración y Naturalización* (INA) (8 USC 1189), o como terroristas globales especialmente designados, de conformidad con la *Ley de Protección Ambiental y Económica de los Estados Unidos* (IEEPA) (50 USC 1702) y la Orden Ejecutiva 13224 del 23 de septiembre de 2001 (*Bloqueo de bienes y prohibición de transacciones con personas que cometen, amenazan con cometer o apoyan el terrorismo*) y sus enmiendas.

¹¹ La *Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva* de 1996 otorgó al secretario de Estado la autoridad para designar organizaciones terroristas extranjeras cuya actividad terrorista amenace la seguridad de los ciudadanos estadounidenses o la defensa nacional, las relaciones exteriores o los intereses económicos de Estados Unidos. Véase: Pub. L. 104-132, § 302, 110 Stat. 1214, 1248. y también la sección 219 de la *Ley de Inmigración y Nacionalidad* (8 USC § 1189). La ley antiterrorista también creó 18 USC § 2339B, que declara ilegal, dentro de Estados Unidos, o para cualquier persona sujeta a la jurisdicción de Estados Unidos en cualquier lugar, proporcionar o sabiendas apoyo material a una organización terrorista extranjera que haya sido designada por el secretario de Estado. Véase: Pub. L. 104-132, § 303, 110 Stat. 1214, 1250.

tes en los últimos años, decretando la emergencia nacional en la frontera sur, lo que permitía desplegar un contingente añadido de 1500 soldados en servicio activo, hecho que eleva el total a 4000 efectivos, además de los 2500 reservistas que ya se encontraban en el lugar. Incluso, a principios del mes de marzo, el Pentágono ha desplegado un equipo de combate de brigada Stryker de 4400 soldados y un batallón de aviación de apoyo general de 650 efectivos, lo que elevó las fuerzas del título 10 a aproximadamente 9000. Equipadas con vehículos Stryker y helicópteros Black Hawk y Chinook, estas unidades mejoran la detección, la logística y el apoyo aéreo de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza.

La estrategia de la actual administración estadounidense en esta dirección es ejercer presión sobre el Gobierno mexicano y otras naciones de la región, como Colombia, Ecuador y Perú, para que enfrenten de manera más directa el problema del crimen transnacional. Según el Comando Sur de Estados Unidos, la ilegalidad y la violencia originadas en esta área han tomado una dimensión global debido a las diversas operaciones de los grupos criminales. La capacidad de fuego de estas organizaciones les ha permitido desarrollar unidades armadas para desplegar tácticas de guerra asimétrica, para lo que utilizan desde drones hasta narco submarinos. Esta perspectiva no es exclusiva de Estados Unidos; países aliados, como el Reino Unido o incluso también la UE —como se verá mas adelante— coinciden en el análisis, según lo han señalado en recientes visitas oficiales a América Latina y el Caribe.

Para Estados Unidos, los actuales carteles internacionales representan una amenaza a su seguridad nacional que excede la problemática del crimen organizado tradicional. Esto se debe a la convergencia entre estos grupos delictivos y una variedad de actores externos que incluyen desde organizaciones terroristas extranjeras hasta Gobiernos hostiles. Cuando se etiqueta a los carteles como organizaciones terroristas, el mensaje es contundente: la administración Trump busca disponer de todas las herramientas necesarias para recuperar influencia y actuar con firmeza.

La política con América Latina en este segundo mandato de Trump recuerda en mucho a la estrategia de la administración Bush desde 1989 y también principios de los dos mil —ya con el presidente Clinton— de lucha contra el narcotráfico y organizaciones ilegales civiles y militares asociadas con grandes programas militares y económicos encabezados por verdaderos

«zares» de la administración estadounidense nombrados a tal efecto. Durante este periodo, ante el desplome día a día de la idea expansiva comunista, se va realizando un proceso de cambio en la conceptualización de la política exterior, seguridad y defensa estadounidense en el continente que se traduciría en la sustitución del concepto «contención de la expansión comunista» por el concepto de búsqueda de «modelos sociales más éticos y políticamente más democráticos» (Palomares Lerma, 2000) —si se sigue el orden del discurso institucional—, que no era otra cuestión que la lucha contra el narcotráfico, los grupos armados y, también y sobre todo, el mecanismo para presionar con la fórmula de la «certificación» a los Gobiernos más críticos con Washington (Vélez Quero, 2003)¹².

Sin embargo, esta política de asociar al hemisferio los primeros objetivos en la nueva estrategia de seguridad nacional en la lucha contra el narco y los grupos irregulares que siguió la administración Bush se realizó de forma paralela a una activa diplomacia estadounidense en el continente, que fue calificada por muchos medios como la acción más importante de cooperación desarrollada por Estados Unidos con América Latina desde la época Kennedy: proyectos como la ICC (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), la aplicación del Plan Brady en el espinoso tema de la progresiva cancelación de la deuda exterior de los países más endeudados, la sucesivas cumbres de las Américas o el apoyo a las transformaciones internas de la OEA (Organización de Estados Americanos). En el ámbito estrictamente norteamericano también hay que destacar las negociaciones entre Estados Unidos, Canadá y México para el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio (NAFTA) entre los tres países, que se desarrolló en los últimos meses de gestión republicana y que fue ratifi-

¹² Sobre los mecanismos de «certificación» unilateral de los Gobiernos latinoamericanos en su lucha contra el narco y los grupos criminales por parte de Estados Unidos, al que condicionarían toda la ayuda a esos países, hay una gran bibliografía y varias investigaciones doctorales escritas, entre las que son destacables: Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras*. Barcelona, Tusquets Editores; Castillo, F. (2000). *Los jinetes de la cocaína*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos; Freeman, L. (2008). La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos. *Foreign Affairs en Español*. 1. Para bibliografía más específica para Colombia, véase: Tokatlian, J. G. (1997). Condicionalidad y certificación. El caso de Colombia. *Nueva Sociedad*. 148, pp. 98-107; Youngers, C. A. y Rosin, E. (2004). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Editorial Biblos.

cado en los primeros días de la administración Clinton (Palomares Lerma, 2000).

3 La UE y su asociación estratégica con AL ante el empuje de China

El objetivo de la seguridad colectiva en Europa y en América Latina es claro, así como también lo es el peso de ambas regiones dentro de la seguridad global. Son numerosas las formas y manifestaciones —viejas y nuevas— que constituyen la amenaza más directa para la seguridad de los ciudadanos europeos y latinoamericanos y para la paz y prosperidad internacionales. La competencia estratégica global y regional, la inestabilidad generalizada y las crisis recurrentes definen un entorno de seguridad más amplio donde la cooperación intrarregional se muestra imprescindible ante las ambiciones declaradas de actores como China y Rusia, que añaden tensión y políticas coercitivas en distintos escenarios. Por no hablar de las nuevas amenazas asimétricas, guerras híbridas, así como el uso malicioso de las nuevas tecnologías emergentes y perturbadoras.

Una de las consecuencias más claras de la invasión rusa a gran escala de Ucrania en febrero de 2022 son los graves cambios económicos y las pérdidas en varias regiones del mundo. La Unión Europea se enfrentó, en primer lugar, a un aumento sin precedentes de los precios de la energía. Esto se debió a que la Federación Rusa ocupaba el lugar del principal proveedor de gas, petróleo y carbón de Europa y lo instrumentalizó en consecuencia. Los líderes europeos ven la reducción de su dependencia de las importaciones energéticas rusas como un medio para diversificar los suministros, mejorar la eficiencia energética y acelerar el uso de fuentes renovables. En vista de esto, el fortalecimiento de la cooperación con América Latina parece muy prometedor, ya que la región es extremadamente rica en cobre, litio, zinc, níquel, hierro, manganeso, oro, plata y tierras raras, recursos que son esenciales para la transición energética liderada desde Bruselas.

En julio de 2023, tras ocho años de pausa, se celebró en Bruselas, bajo presidencia española, la III Cumbre UE-CELAC. Los principales temas de la cumbre fueron: las inversiones europeas en América Latina y el Caribe, el desarrollo de la cooperación comercial y económica, la guerra de Rusia contra Ucrania, los problemas del cambio climático, la transición digital, la crisis política en

Venezuela, la cuestión de las islas Malvinas, la situación en Haití y el fin del embargo comercial y económico de Estados Unidos contra Cuba. Durante la reunión, la UE anunció el lanzamiento del programa de inversiones Global Gateway para América Latina y el Caribe y prometió invertir 45 mil millones de euros en una serie de proyectos en la región hasta 2027, que se dirigirán en cuatro direcciones principales: una transición verde justa, transformación digital inclusiva, desarrollo humano y resistencia a la salud y las vacunas¹³.

Este esfuerzo por relanzar las relaciones con la región tiene como punto álgido la firma del acuerdo con el Mercosur en diciembre de 2024, después de veinticinco años de negociaciones. Este acuerdo de asociación promueve la creación de una zona de libre comercio entre dos de los bloques comerciales más importantes del mundo, además de incluir compromisos explícitos para la protección del medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la cooperación en ámbitos como la educación y el desarrollo tecnológico. El tratado suscrito busca crear un mercado integrado de 31 países y más de 700 millones de personas, lo que supone en torno al 20 % de la economía mundial. Este acuerdo aumentaría un 37 % los flujos comerciales entre los países de la UE y los de Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Se trata del mayor acuerdo de libre comercio de la UE y se espera que aumente su PIB en un 0,1 % y el de Mercosur en un 3 %¹⁴.

¹³ Los principales resultados de la cumbre UE-CELAC en Bruselas fueron los siguientes: adopción de la hoja de ruta entre la UE y la CELAC para 2023-2025, donde se señaló que la próxima IV Cumbre UE-CELAC deberá realizarse en América Latina; la celebración de un acuerdo en materia de energías limpias y renovables con Argentina (Memorando de Cooperación Energética) y Uruguay (Memorando de Entendimiento, que sienta las bases para futuras inversiones en energías renovables y en energía del hidrógeno en particular); la firma del memorando de entendimiento con Ecuador, El Salvador y Honduras, que sienta las bases para el diálogo político bilateral a través de «consultas periódicas»; la firma con Chile de un memorando de entendimiento para profundizar la cooperación en el ámbito de las cadenas de suministro de materias primas necesarias para la energía limpia y la transición digital de ambos socios; liberar diez millones de euros para hacer frente a la crisis humanitaria sin precedentes en Haití; el BEI prestó trescientos millones de euros al Banco Santander Brasil para inversiones en energía solar, y también proyectos de acción climática en Chile por más de trescientos millones de euros. La declaración de la cumbre está disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/65925/st12000-es23.pdf>

¹⁴ Sobre los contenidos y principales componentes del Acuerdo con el Mercosur, véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_24_6244/IP_24_6244_ES.pdf. En relación con la firma del acuerdo, se puede consultar la «Declaración de la Presidenta Von der Leyen con ocasión de la reunión de

Sin embargo, la entrada en vigor del acuerdo está supeditada a su ratificación, que puede ser un proceso relativamente lento. En la UE, el acuerdo comercial debe ser ratificado por el Consejo y el Parlamento Europeo, mientras que los aspectos de diálogo político y cooperación requieren de la aprobación de los 27 Estados. Además, un mínimo de cuatro países que representen al menos el 35 % de la población podrían bloquear el acuerdo, pero hasta ahora la oposición de Francia, Austria y Polonia no suma suficiente. En Mercosur, por su parte, cada país debe ratificar el acuerdo y podrá entrar en vigor de forma bilateral incluso si el resto de los Estados miembros no lo han ratificado (Sanahuja y Rodríguez, 2024)¹⁵.

A pesar de los grandes esfuerzos en los últimos tres años para dinamizar la asociación estratégica con la región latinoamericana, la UE ha perdido un peso económico, comercial y estratégico destacable en la región. La UE ha dejado de ser el segundo socio con la región y ha dejado paso a China como el verdadero nuevo socio estratégico en AL a la hora de diversificar su dependencia de los Estados Unidos. En la matriz de comercio exterior de la región es el significativo incremento de la presencia china, tanto como destino de las exportaciones como en el origen de las importaciones. Ese cambio es generalizado, pero es mucho más drástico en América del Sur. En esta subregión, en 2000, China era el destino número catorce de sus exportaciones y el sexto origen de sus importaciones. Desde hace algunos años, ocupa el primer lugar en ambos indicadores. Cambios drásticos se aprecian también en todos los demás casos dado que China es ahora el cuarto destino de las exportaciones de México y de Centroamérica, y, en el caso del Caribe, el salto fue desde el lugar cincuenta y cuatro al undécimo. En materia de importaciones, China es ahora no solo el primer origen para América del Sur, sino también el segundo para México y Centroamérica.

dirigentes del Mercosur», Montevideo, 6 de diciembre de 2024, en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/statement_24_6261/STATEMENT_24_6261_ES.pdf. También en Comisión Europea, Dirección General de Comercio: «Diálogo de la sociedad civil UE-Mercosur», Bruselas, 10 de diciembre de 2024: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-meetings-civilsociety/eu-mercosur-civil-society-dialogue-2024-12-10_en

¹⁵ Sobre la entrada final en vigor: el embajador Paolo Berizzi, jefe de la Delegación de la UE en Uruguay, véase: «"Tengo moderado optimismo" de que el acuerdo Unión Europea-Mercosur va a superar los obstáculos y entrar en vigor», entrevista de Guillermo Draper, *Semanario Búsqueda*, Montevideo, Año LII, n.º 2306, 12 al 18 de diciembre de 2024, pp. 47-46.

Dada la elevada ponderación de Brasil y el resto de América del Sur en las cifras regionales, ello es lo que conduce a que China sea ahora el segundo socio comercial de la región y el primero de América del Sur.

La posición de China en América Latina en los últimos diez años, el comercio de bienes entre China y ALC casi se ha duplicado, pasando de los 260 mil millones de dólares de 2013 a los 495 mil millones en 2022. China es el segundo socio comercial de América Latina —por encima de la UE— y el primero para América del Sur, en particular para Brasil, Chile Perú y Uruguay. Entre 2023 y 2024, China sumó tratados de libre comercio con Ecuador y Nicaragua a los tres ya existentes en la región (Chile, Perú y Costa Rica)¹⁶.

Pero no solo hay ventajas económicas y comerciales, la relación con China ha permitido a América Latina diversificar sus relaciones estratégicas e impulsar su integración en la economía global. La apertura de nuevos mercados y la diversificación de las exportaciones han contribuido a reducir la dependencia de los mercados tradicionales y a fortalecer la competitividad de la región en el ámbito internacional, ello con miras a que esta asociación ayude de forma gradual a superar la baja participación de los países de ALC en cadenas de valor internacionales en cuanto al contenido tecnológico e innovación (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2023). Otra ventaja significativa es la atracción de inversiones chinas hacia la región. China ha aumentado su presencia en ALC a través de inversiones directas en sectores clave como la energía, la infraestructura, la agricultura, la tecnología y las telecomunicaciones. Estas inversiones han generado empleo, transferencia de tecnología y conocimiento, así como desarrollo de infraestructura, lo que ha coadyuvado al desarrollo sostenible de la región, y cuyo impacto a corto y medio plazo está vinculado al hecho de que China ha firmado tratados con veintiún países de la región para la Iniciativa de la Franja y la Ruta, lo que incidirá de manera positiva en el aumento del comercio bicontinental, ya que facilita la conectividad logística y comercial desde América Latina a los mercados asiáticos, lo que amplía los canales de distribución para sus productos a nivel global.

¹⁶ El peso creciente de China en América Latina 2023-2024 puede encontrarse en *La relación entre América Latina y el Caribe con China: Apuntes para una Agenda de Desarrollo*, del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), 2024.

4 América Latina en la estrategia de seguridad y defensa de la UE (AL en la Autonomía Estratégica Abierta y en la brújula estratégica)

El objetivo de la seguridad colectiva en Europa y en América Latina es claro, así como también lo es el peso de ambas regiones dentro de la seguridad global. Son numerosas las formas y manifestaciones —viejas y nuevas— que constituyen la amenaza más directa para la seguridad de los ciudadanos europeos y latinoamericanos y para la paz y prosperidad internacionales. La competencia estratégica global y regional, la inestabilidad generalizada y las crisis recurrentes definen un entorno de seguridad más amplio en donde la cooperación intrarregional se muestra imprescindible ante las ambiciones declaradas de actores como China y Rusia, que añaden tensión y políticas coercitivas en distintos escenarios. Por no hablar de las nuevas amenazas asimétricas, guerras híbridas, así como el uso malicioso de las nuevas tecnologías emergentes y perturbadoras.

La ocupación militar de Ucrania por parte de Putin el 24 de febrero de 2022 desencadenó la crisis más grave en Europa desde la Segunda Guerra Mundial y, a la vez, tuvo consecuencias significativas en América Latina, pues trastocó el orden internacional posterior a la Guerra Fría, de tal forma que existe un gran consenso entre especialistas en estar viviendo el momento más álgido de intento de transformación del orden preexistente, expresión más plausible de un cambio de «régimen internacional». La agresión rusa ha puesto de manifiesto la necesidad de una transformación de los métodos de la seguridad colectiva y de la disuasión en el escenario europeo y también latinoamericano, y ha puesto a las claras la necesidad de una nueva reordenación de la seguridad transatlántica y de la propia cooperación interna, sobre todo entre aliados europeos y americanos dentro de una inevitable nueva arquitectura de la alianza occidental¹⁷ y, por ende, de la cooperación histórica en la asociación estratégica entre la UE y América Latina.

Un año antes de su presidencia, España ya había abierto el camino a los temas relacionados con la colaboración transatlántica con América Latina. Así, durante la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE del 18 de julio de 2022, se acordó reforzar las

¹⁷ En este sentido es clarificador de los cambios imprescindibles lo recogido en los puntos 6, 7, 8 y 9 de la Declaración Final de la Cumbre de la OTAN en Washington el 10 de julio de 2024.

relaciones transatlánticas para dar un salto cualitativo en las relaciones entre la UE y los países la región. Más adelante, en Buenos Aires, en octubre de 2022, la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE-CELAC renovó el diálogo político entre ambas regiones y marcó el inicio de los preparativos para la cumbre UE-CELAC de 2023. El logro de esta reunión fue la adopción de la llamada hoja de ruta, que trazó la agenda birregional, donde se pretendía dar un salto también en la asociación birregional en los ámbitos de seguridad y defensa ante los riesgos globales compartidos. En la XXVIII Conferencia Iberoamericana celebrada en marzo de 2023 que iniciaría un diálogo político regular e intensificado entre la región y las instituciones europeas destinado a resolver en común todos los desafíos globales.

Cabe destacar también el lugar que ha ocupado el vector latinoamericano en los documentos programáticos de los países que han presidido el Consejo de la UE desde principios de 2022 referido a esta asociación geoestratégica en relación con la seguridad global. En el programa conjunto de la troika de presidentes Francia-República Checa-Suecia (del 1 de enero de 2022 al 30 de junio de 2023) se señaló que se apoyaría el diálogo al más alto nivel con América Latina, pero sin descender a detalles que supusieran nuevos instrumentos de asociación geoestratégica. En el programa planteado por Francia, que presidió el Consejo de la UE en el primer semestre de 2022, América Latina no se recoge en ninguno de sus programas o documentos; por el contrario, sí que están presentes África en sus distintas zonas —principalmente norte y centro—, así como la región del Indopacífico, entre otras regiones del sur global. En el programa de la República Checa, en el segundo semestre de 2022, se volvieron a plantear los objetivos tradicionales, tales como: desarrollar el comercio recíproco, proteger los derechos humanos y fortalecer la democracia y el Estado de derecho, pero sin hacer ninguna referencia a la colaboración en ámbitos de la cooperación hemisférica interregional en los temas de seguridad y defensa. Solo fue durante la presidencia de Suecia del Consejo Europeo, durante el primer semestre de 2023, cuando planteo la necesidad de fortalecer la cooperación transatlántica también con América Latina. En todos estos casos no se apuntó ningún instrumento ni tampoco objetivos concretos en este ámbito para la reunión UE-CELAC.

Ante esta situación de transformación de los métodos de la seguridad colectiva y de la disuasión en el escenario europeo y también latinoamericano, es inevitable afianzar los ámbitos compartidos

entre ambos socios para fortalecer las bases del acuerdo estratégico interregional y colocarlo como uno de los motores activos dentro de la Autonomía Estratégica Abierta, establecido por la Unión Europea. Si se puede definir dicha «autonomía estratégica» como «el proceso para que la UE se dote de los medios necesarios para lograr objetivos de política exterior previamente identificados, cooperando con sus socios o actuando en solitario si es necesario», América Latina debe ocupar un lugar destacado dentro de los avances sectoriales en la acción exterior de la UE, ya sea en materia comercial, energética, sanitaria o de seguridad y defensa, lo que supondrá un incremento de la potencia no solo de la UE, sino también de su socio latinoamericano (Morillas, 2023; Freudenstein, 2022; Tocci, 2021)¹⁸.

De igual forma que en la Autonomía Estratégica Abierta de la UE, no existe ninguna referencia al potencial que supone la alianza estratégica con América Latina. En el caso de la brújula estratégica, que es un plan de acción para establecer una *visión estratégica común y unos objetivos concretos* para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE de aquí a 2030, la referencia a América Latina se limita a un breve párrafo que hace referencia a los lazos históricos y culturales compartidos, así como al multilateralismo basado en principios y valores comunes. En clave de riesgos, se destacan los desequilibrios socioeconómicos que ha visibilizado la pandemia y que, en algunos casos, amenazan la estabilidad política. En esta misma dirección se mencionan la preocupación que generan la fragilidad centroamericana y la crisis continuada en Venezuela, que contribuye a la división regional y la presión migratoria, lo que alimenta los retos frente al crimen organizado y los peligros para los esfuerzos en aras de alcanzar la paz en Colombia¹⁹.

¹⁸ Sobre la proyección de la autonomía estratégica a regiones socias de la Unión, véase: Arteaga, F. *et al.* (2021). Autonomía estratégica europea e intereses de España [en línea]. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/>; Barbé, E. y Morillas, P. (2019). The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*. 32(6), pp. 753-770; Grevi, G. (2020). Fostering Europe's Strategic Autonomy. A question of purpose and action [en línea]. *European Policy Centre*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.epc.eu/content/PDF/2020/Final_Paper_Purpose_and_Action_Layout_JF_II_1_.pdf

¹⁹ Concretamente, se señala lo siguiente:

«Finally, with Latin America we share deep historical and cultural ties, as well as a commitment to multilateralism based on common fundamental principles and values. Nevertheless, the Covid-19 pandemic has brought to the fore socio-eco-

5 El nuevo concepto estratégico (2022) de la Alianza Atlántica y América Latina

Tras la publicación en 2022 del concepto estratégico de la OTAN²⁰ y la Cumbre de Vilna de la OTAN de 2023²¹, parece imprescindible establecer los principales retos a corto y largo plazo para la Alianza Transatlántica y la UE, y su priorización en un marco temporal de cinco a diez años. Para ello es necesario proporcionar un marco estratégico cohesionado capaz de establecer principios rectores básicos y una visión para el futuro de la seguridad europea, y también ofrecer recomendaciones concretas que Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y la OTAN deberían implementar a corto y medio plazo para alcanzar una visión estratégica conjunta global a largo plazo, en donde América Latina ocupe un lugar prioritario a tenor del lugar que ocupa respectivamente con los Estados Unidos y con la Unión Europea (Buchanan, 2022)²².

En este nuevo marco estratégico, la interacción de la OTAN con sus vecindades meridionales se fundamenta en la convicción tradicional de los aliados de que su seguridad está estrechamente vinculada a la de África del Norte, Oriente Medio, el Sahel y otras regiones como América Latina. Treinta años después

conomic imbalances in a number of Latin American countries and, in some cases, threatened political stability. A fragile Central America and a persistent crisis in Venezuela contribute to regional divisions and strong migratory pressures, fuelling further drug related organised crime challenges and endangering peace efforts in Colombia» (SEAE, 2021: 6).

²⁰ Véase: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

²¹ Para consultar el texto íntegro de la Declaración Cumbre de Vilna, véase: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm

²² Sobre esta nueva visión estratégica y disuasoria prospectiva que parte del nuevo concepto estratégico, véase: Alberque, W. (2022). The new NATO Strategic Concept and the end of arms control [en línea]. *International Institute for Strategic Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/06/the-new-nato-strategic-concept-and-the-end-of-arms-control>; The Alphen Group. (2022). *The TAG NATO Shadow Strategic Concept 2022: Preserving Peace, Protecting People. A Report for the Secretary General on the 2022 NATO Strategic Concept* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-02/TAG%20-%20NATO%20Strategic%20Concept%20-%20NONPRINT.pdf>; Becker, J., Duda, M. y Lute, D. (2022). From context to concept: «History and strategic environment for NATO's 2022 strategic concept» [en línea]. *Defence Studies*. 22(3), pp. 489-497. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2022.2082959>

del Diálogo de San José con Centroamérica y de la creación del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, así como dos décadas después de la puesta en marcha de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, la cooperación y la proximidad de la UE y de la Alianza con estas regiones tiene potencial para seguir creciendo a través de nuevos enfoques, nuevas vías y el acercamiento a otras regiones²³.

Es evidente que este nuevo concepto estratégico aprobado en la Cumbre de Madrid en 2022 ha supuesto un significativo gesto de apertura de la Alianza y del pilar europeo dentro de ella en la búsqueda de seguridad en otros escenarios estratégicos del denominado sur global, en particular las regiones de Oriente Medio, norte de África y el Sahel, una parte de ellas en relación muy directa con puntos trascendentales de la Agenda de la UE y, por lo tanto, del pilar europeo en esa organización. Por el contrario, no existe ninguna referencia a una cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa con América Latina, incluso cuando algunos países —sobre todo España y Portugal— tienen el centro de sus relaciones de cooperación con esa región, y el conjunto de la UE tiene un acuerdo de asociación estratégica con América Latina. En conclusión: los objetivos planteados en esta dirección por parte de la Alianza en referencia con América Latina y con el conjunto del sur global son claramente insuficientes²⁴.

6 América Latina y el sur global en la relación transatlántica y en la estrategia de Occidente

Parece clara la distancia, por no decir cierto rechazo, de los países del sur global y de una parte de América Latina respecto a la Alianza y a la denominada «causa occidental» en el actual conflicto de Ucrania, incluidas algunas de las mayores democracias del mundo: Brasil, India, Indonesia, Nigeria y Sudáfrica.

²³ En este idéntico sentido se expresa el *Informe final. Grupo de expertos independientes de apoyo al proceso de reflexión global en profundidad de la OTAN sobre la vecindad meridional* (mayo de 2024), disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/07/informe-final-grupo-de-expertos-independientes-otan-vecindad-meridional.pdf>

²⁴ En este idéntico sentido se expresa el *Informe final. Grupo de expertos independientes de apoyo al proceso de reflexión global en profundidad de la OTAN sobre la vecindad meridional* (mayo de 2024), disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/07/informe-final-grupo-de-expertos-independientes-otan-vecindad-meridional.pdf>

En muchos de estos países, los costes de la guerra, en especial su efecto sobre el abastecimiento de alimentos, se perciben con dureza, mientras que su estallido se atribuye a la búsqueda de un nuevo equilibrio justo por parte de Putin ante la permanente presión de la OTAN y sus aliados del centro de Europa.

Detrás de esta distancia respecto a la causa por Ucrania y las posiciones occidentales está la percepción de un doble rasero por parte de Occidente. Los responsables de la toma de decisiones en el sur global y de muchos países latinoamericanos tienen una doble valoración respecto a las críticas por las violaciones rusas de los derechos humanos, aparentemente discretas, frente al encendido rechazo —en esta situación— de los intereses comerciales, de reconstrucción y de tráfico de armas occidentales. Las actitudes hacia los países de la OTAN y Occidente en general se caracterizan, en diferente medida, por la decepción, el escepticismo o la hostilidad abierta.

Estas actitudes se deben, entre otras cosas, al legado de las antiguas potencias coloniales en África, Asia y América Latina (Kuzio, 2023); las guerras fallidas de Irak y Afganistán, y las secuelas de la:

«Guerra Global contra el Terrorismo; la respuesta inadecuada al cambio climático, especialmente a la hora de cumplir los compromisos de financiación de la lucha contra el cambio climático en virtud del Acuerdo de París; la débil respuesta a la pandemia de COVID-19 en términos de distribución de vacunas; la falta de urgencia y generosidad en el alivio de la deuda, así como el «proteccionismo de los países ricos».

A estas razones se une también la siguiente: la escasa representación del sur global en las organizaciones internacionales, especialmente en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La insatisfacción del sur global con Occidente crea un terreno fértil para las operaciones las ambiciones chinas y rusas que ocupan de forma creciente cada vez más espacios en estas regiones y, de forma especialmente significativa, el primero en América Latina. Tanto China como Rusia están diseñando de forma explícita el espacio informativo para mostrar que Occidente y sus valores están en declive: ponen de relieve el fracaso y la hipocresía occidentales, sobre todo en materia de violaciones de los derechos humanos, y los vinculan a los agravios locales. En este sentido, China y Rusia están jugando en el sur global y en todo América

Latina una apuesta a más largo plazo y de mayor complejidad que la que suele jugar Occidente²⁵.

Conclusiones

La transformación actual y los cambios en países como Venezuela y Argentina, la hoja de ruta de Gobiernos como los de Colombia y Brasil, y las consultas electorales a lo largo de este año en Bolivia, Ecuador, Chile y Honduras pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, así como un cambio en las prioridades, estrategias y dinámicas continentales. Todas estas transformaciones hemisféricas en una región determinante en las transformaciones del orden internacional actual.

La nueva doctrina de la administración Trump con América Latina, de diplomacia de «muro» vinculada a los objetivos nacionales de seguridad nacional —de gran repercusión política y estratégica—, así como otros actores nuevos de gran peso económico e inversor, como es el caso de China, suponen también cambios continentales significativos y nuevos equilibrios que se irán conformando de forma progresiva en la región a la hora de perfilar el equilibrio entre nuevos y viejos objetivos para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos globales dentro de una apuesta colectiva.

La amenaza de retirada de Estados Unidos de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá coincide con avances significativos en el marco multilateral continental, sobre todo en el eje pacífico, y con cambios internos que se van consolidando en países como Argentina y Brasil. Los enfrentamientos regionales a causa de la deriva autoritaria de Venezuela, las próximas consultas electorales en Chile, Honduras, México o Colombia, así como las dudas respecto al

²⁵ Sobre la utilización del sur global por parte de China y Rusia, véase: Baev, P. K. *et al.* (2023). *Russia End State: China and the Global South*. George C. Marshall. European Center for Security Studies. Strategic Competition Seminar Series; Ishikawa, Y. (2024). *Russia woos Global South in push for new world order. Gambit to curb Western influence hinges on outcome of Ukraine war*. *Nikkei Asia*. También es interesante el informe del Parlamento Europeo sobre la presencia de Rusia en África *Russia in Africa: An atlas* (2024), disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757654/EPRS_BRI\(2024\)757654_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757654/EPRS_BRI(2024)757654_EN.pdf). En este mismo sentido, otra obra destacada es Sabanadze, N. (2024). *Russia is using the Soviet playbook in the Global South to challenge the West – and it is working* [en línea]. Chatham House. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2024/05/russia-using-soviet-playbook-global-south-challenge-west-and-it-working>

nuevo papel de Cuba en sus relaciones continentales tras del cambio de postura en Washington, pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, donde la nueva administración estadounidense ocupa un lugar determinante para acelerar unos procesos o paralizar otros. Puede decirse que la llegada de Trump ha producido el choque entre dos procesos en América Latina: el que se podría denominar síndrome de la *política de muro* —por la promesa de Trump para blindar las relaciones hemisféricas— y, por otro lado, de forma paralela, extenderlo vía relaciones diplomáticas a las «certificaciones» en la lucha antinarcóticos y control regional de la inmigración. Un papel renovado de EE. UU. en su relación y trato con América Latina —que recuerda períodos históricos anteriores— que asocia de forma directa el continente a su política de seguridad nacional y a sus relaciones integrales hemisféricas.

El esfuerzo de la UE en los últimos tres años para fortalecer su asociación estratégica con América Latina, cuyo máximo exponente es la firma —después de veinticinco años— del acuerdo con Mercosur, no puede ocultar que la UE ha perdido un peso económico, comercial y estratégico destacable en la región. La UE ha dejado de ser el segundo socio económico y comercial con la región y ha dejado paso a China como el verdadero nuevo aliado estratégico de AL a la hora de diversificar su dependencia de Estados Unidos.

El conflicto en Ucrania está suponiendo una transformación de los métodos de la seguridad colectiva y de la disuasión en el escenario europeo y también latinoamericano. Es inevitable afianzar los ámbitos compartidos entre ambos socios para fortalecer las bases del acuerdo estratégico interregional y colocarlo como uno de los motores activos dentro de la Autonomía Estratégica Abierta establecido por la Unión Europea. América Latina debería ocupar un lugar destacado, que ahora no ocupa —ni en dicha autonomía estratégica ni tampoco dentro de los avances sectoriales en la acción exterior de la UE—, ya sea en materia comercial, energética, sanitaria o de seguridad y defensa, lo que supondrá un incremento de la potencia no solo de la UE, sino también de su socio latinoamericano. En consonancia con esta irrelevancia, tampoco existe ninguna referencia al potencial que supone la alianza estratégica con América Latina. En el caso de la brújula estratégica, que es un plan de acción para establecer una visión estratégica común y unos objetivos concretos para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE de aquí a 2030, la referencia a América Latina se limita a un breve párrafo que

hace referencia a los lazos históricos y culturales compartidos, así como al multilateralismo basado en principios y valores comunes.

Bibliografía

- Altmann, J. (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires, Teseo/FLACSO.
- Baev, P. K. et al. (2023). *Russia End State: China and the Global South*. George C. Marshall. European Center for Security Studies. Strategic Competition Seminar Series.
- Barbé, E. y Morillas, P. (2019). The EU global Strategy: the dynamics of a more politicised and politically integrated Foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*. 32(6).
- Best, A. et al. (2024). The United States and Latin America, 1945–2024. En: Best, A. et al. (eds.). *International History of the Twentieth Century and Beyond*. LSE.
- Buchanan, E. (2022). *Cool change ahead? NATO's Strategic Concept and the High North*. NATO Defense College. NDC Policy Brief.
- Castillo, F. (2000). *Los jinetes de la cocaína*. Bogotá, Documentos Periodísticos.
- Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB.
- Coletta, A. y Rosin, E. (2004). *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Editorial Biblos.
- Comisión Europea. (2023). *Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/65925/st12000-es23.pdf>
- . (2024a). *La UE y Mercosur culminan las negociaciones políticas para un innovador acuerdo de asociación* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_24_6244/IP_24_6244_ES.pdf
- . (2024b). *Diálogo de la sociedad civil UE-Mercosur*. Bruselas, Unión Europea.
- Dripke, A., Nguyen, H. y Qaiser, J. (2024). *When China and Russia join forces: The Challenge for the Free World*. Diplomatic Council.

- Economy, E. (2024). China's Alternative Order And What America Should Learn From It. *Foreign Affairs*. May-June.
- Estrada Vila, M. C. (2024). *La política antidrogas de los Estados Unidos y la definición del narcotráfico como una cuestión de Seguridad Nacional*. UNAM-Campus Acatlán.
- Flechas, J. (2024). Cinco puntos a tener en cuenta del anuncio de la campaña presidencial de Trump para 2024. *El Nuevo Herald*.
- Freeman, L. (2008). La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos. *Foreign Affairs*. 1.
- Freeman, W. (2024). The Price of Neglecting Latin America. *Foreign Affairs*.
- Freudenstein, R. (2022). *Opinion: We don't need strategic autonomy. What the EU needs now is strategic responsibility*. GLOBSEC.
- Gerbaud, G. y Harrison, C.(2024). Las diferencias entre Kamala Harris y Donald Trump respecto a América Latina. *The New York Times*.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. New York Times Best Sellers.
- Kuzio, T. (2023). *Vladimir Putin's anti-colonial posturing should not fool the Global South* [en línea]. Atlantic Council. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/vladimir-putins-anti-colonial-posturing-should-not-fool-the-global-south/>
- McKeever, R. y Davies. P. (2019). *Politics USA*. Nueva York, Routledge.
- Moisi, D. (2014). *The Congress of Vienna Revisited*, Project Syndicate.
- . (2024). *La géopolitique entre peur, colère et espoir*. Robert La Font eds.
- Morillas, P. (2023). Autonomía Estratégica y Acción Exterior europea: una mirada política e institucional. *ICE*. 930.
- Nye, J. (2017). Will the Liberal Order Survive?. *Foreign Affairs*, January/February.
- . (2023). *Not destined for war*. Project Syndicate.
- . (2024). *Anticipating Trump's Foreign Policy*. Project Syndicate.
- Palomares Lerma, Gustavo (2000) *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999) Historia y doctrina de un espíritu político*. Tirant Lo Blanch. Eds.

- . (2009). *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Madrid, Tecnos Editorial.
 - . (2016). Caos creador y desorden global. *El País*.
 - . (2017). *El declive americano se confirma*. *Política Exterior*. Enero-febrero.
 - . (2025). Trump 2.0 y el pacto liberal internacional. *Política Exterior*. Ene-Feb.
- Palomares Lerma, G. y García Cantalapiedra, D. (2019). *IMPERIUM. La política exterior de los Estados Unidos del XX al XXI*. Madrid, Tirant Lo Blanch.
- Russell Mead, W. (2017). American Populism and the Liberal Order. *Foreign Affairs*. 96.
- Sanahuja, J. A. (2023). La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio. En: Mesa, M. (coord.). *Policrisis y rupturas del orden global. Anuario 2022-2023*.
- . (2022). *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*. Fundación Carolina.
- Sanahuja J. A. y Rodríguez, J. D. (2024). Unión Europea y Mercosur: cuatros nudos ¿y un desenlace? [en línea]. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires. 311. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/311-UE-y-mercosur-cuatro-nudos-un-desenlace/>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2024). *La relación entre América Latina y el Caribe con China: Apuntes para una Agenda de Desarrollo*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- The White House. (2025). *Designating Cartels and Other Organizations As Foreign Terrorist Organizations And Specially Designated Global Terrorists* [en línea]. La Casa Blanca. [Consulta: 2025]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/>
- Tocci, N. (2021). *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Instituto Affari Internazionali.
- Tokatlian, J. G. (1997). Condicionalidad y certificación. El caso de Colombia. *Nueva Sociedad*. 148, pp. 98-107.
- Vélez Quero, S. E. (2003). Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina. Tendencias e inter-

rogantes actuales. *Política exterior y relaciones con América Latina*. UNAM Press.

Verdes Montenegro, F. J. (2022). *La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?*. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo.

Winter, B. (2024). Latin America Is About to Become a Priority for U.S. Foreign Policy. Trump Will Disrupt Three Decades of "Benign Neglect". *Foreign Affairs*.

Componentes del grupo de trabajo

Presidente:

D. Gustavo Palomares

*Director del Instituto General Gutiérrez Mellado
Catedrático Europeo UNED*

D. Víctor Mario Bados Nieto

*General de brigada del Ejército de Tierra
Director del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

*Vocal
y coordinador:*

D. Francisco Márquez de la Rubia

*Teniente coronel del Ejército de Tierra
Analista principal del Instituto Español de
Estudios Estratégicos*

Vocales:

Prof. José Antonio Sanahuja

*Catedrático de Relaciones Internacionales.
UCM*

Prof. Antonio Jorge Ramalho

*Profesor de Relaciones Internacionales en la
Universidad de Brasilia y Asesor Especial del
ministro de Defensa de Brasil como director
del Instituto Pandiá Calógeras*

Dra. Carolina Sancho Hirane

*Subdirectora Académica de la ANEPE, docente
Universidad de Chile en IEI y FEN*

Dra. Mónica Flórez Cáceres

Universidad Militar Nueva Granada. Colombia

Prof. Rafael Martínez

*Catedrático de Ciencia Política en la Universidad
de Barcelona*

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española
- 15 Identidad y solidaridad nacional

- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico

- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental

- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales

- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo

Relación de Cuadernos de Estrategia

- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África

- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología

Relación de Cuadernos de Estrategia

- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: la cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo XXI
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security
- 191 OTAN: presente y futuro
- 192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
- 193 El cambio climático y su repercusión en la Defensa
- 194 La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa
- 195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
- 196 Oriente medio tras el califato
- 197 La posverdad. Seguridad y defensa

- 198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
- 199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
- 200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI
- 201 Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos
- 202 El SAHEL y G5: desafíos y oportunidades
- 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad
- 204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
- 205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
- 206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
- 207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
- 208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
- 209 Minerales: una cuestión estratégica en el siglo XXI
- 210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI
- 211 El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022
- 211-B The future of NATO after the Madrid 2022 summit
- 212 China: el desafío de la nueva potencia global
- 213 El Mediterráneo: un espacio geopolítico de interés renovado
- 214 Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global
- 215 La Unión Europea hacia la autonomía estratégica
- 215-B The European Union Towards Strategic Autonomy
- 216 Asia Central: de pivote a encrucijada
- 217 La amenaza biológica
- 218 El Ártico: la región para la colaboración (o las disputas)
- 219 Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto
- 220 África: la ambición de las potencias sobre el continente
- 221 Irán en la encrucijada global
- 222 Crisis migratorias como elemento de coerción internacional
- 223 Retos y respuestas frente a la amenaza química
- 224 Geopolítica del poder militar

Relación de Cuadernos de Estrategia

- 225 Potencias medias: transitando hacia un orden multipolar
- 226 La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos
- 227 Geopolítica azul. Los océanos, espacios clave en el nuevo orden global
- 228 Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. ¿Quo Vadis? Cómo entienden la PCSD las capitales europeas
- 228-B EU Common Security and Defense Policy. Quo Vadis? How European Capitals Understand CSDP
- 229 Panorama nuclear global
- 230 India: claves en su ascenso a potencia global

