

*América Latina en la Nueva*

# **GEOPOLÍTICA GLOBAL**



*Paul Eduardo Vera Delzo y Román D. Ortiz, Coordinadores*

*América Latina en la Nueva*  
**GEOPOLÍTICA  
GLOBAL**

Con la colaboración de:



# América Latina en la Nueva **GEOPOLÍTICA GLOBAL**

## **Autores:**

Jesús Rafael Argumosa Pila  
Robert Evan Ellis  
Román D. Ortiz  
Eva Sáenz-Diez Jaccarini  
Farid Kahhat Kahhat  
Mario Torres Jarrín

Paul Eduardo Vera Delzo  
Juan Erardo Battaleme Martínez  
Karina Furtado Rodrigues  
Sandro Teixeira Moita  
Juan Pablo Toro Vargas

David E. Spencer  
Ignacio Cosidó Gutiérrez  
Luis de Mergelina  
Carlos Malamud Rikles  
Rogelio Núñez Castellano

## **Editado por:**

### **Ejército del Perú - Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú**

Av. Chorrillos, Primera Cuadra, Chorrillos, Lima, Perú.

E-mail: [cecep@cecep.mil.pe](mailto:cecep@cecep.mil.pe)

Teléfono: +51969005832

### **William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies**

Abraham Lincoln Hall - 260 5th Ave. Bldg. 64 - Washington, DC 20319-5066, Estados Unidos.

<https://wjpcenter.org/es/>

Teléfono: +12026854670

### **Strategic Studies Institute (SSI) U.S. Army War College**

47 Ashburn Drive - Carlisle Barracks - Pensilvania, Estados Unidos.

<https://ssi.armywarcollege.edu/Who-We-Are/Contact-Us/>

Teléfono: +17172453131

## **Coordinadores:**

Paul Eduardo Vera Delzo y Román D. Ortiz

## **Con la colaboración de las siguientes entidades académicas:**

- Real Instituto Elcano
- Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Centro de Seguridad Internacional - Universidad Francisco de Vitoria
- AthenaLab
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
- Instituto Europeo de Estudios Internacionales

## **Primera edición digital, septiembre 2024**

Depósito Legal N°: 2024-09119

ISBN: 978-612-47954-7-3

Libro digital disponible en: <https://cecep.mil.pe>

## **Diseño y diagramación:**

César Miranda

## **Soporte técnico:**

Hugo Bernabé Moreno, Miguel Sánchez Polanco, Richard Villanueva Apuela



Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente a los puntos de vista de las instituciones que lo editan.

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGOS</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I: GEOPOLÍTICA DE LAS GRANDES POTENCIAS EN AMÉRICA LATINA</b>	
<b>El Camino Hacia una Nueva Era Geopolítica</b>	<b>20</b>
<i>Jesús Rafael Argumosa Pila</i>	
<b>Tendencias e Impactos Estratégicos del Compromiso de la República Popular China en América Latina</b>	<b>37</b>
<i>Robert Evan Ellis</i>	
<b>La Estrategia Rusa hacia América Latina después de la Guerra de Ucrania</b>	<b>65</b>
<i>Román D. Ortiz</i>	
<b>Las Relaciones Entre Oriente Medio y América Latina</b>	<b>98</b>
<i>Eva Sáenz-Diez Jaccarini</i>	
<b>La Geopolítica Internacional y el Debate Sobre la Existencia de Sectores Estratégicos</b>	<b>122</b>
<i>Farid Kahhat Kahhat</i>	
<b>La Alianza Digital Unión Europea-América Latina y el Caribe: La Geopolítica en la Era de la Gobernanza Global Tecnológica</b>	<b>133</b>
<i>Mario Torres Jarrín</i>	
<b>CAPÍTULO II: PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS LATINOAMERICANAS</b>	
<b>Argentina en el Nuevo Escenario Geopolítico: Compromiso Selectivo, Defensa y Posicionamiento Estratégico</b>	<b>153</b>
<i>Juan Erardo Battaleme Martínez</i>	
<b>La Defensa Brasileña en el Nuevo Escenario Geopolítico: Entre el Discurso, el de <i>jure</i> de las Políticas y el de <i>de facto</i></b>	<b>177</b>
<i>Karina Furtado Rodrigues y Sandro Teixeira Moita</i>	
<b>Chile en el Escenario Geopolítico Actual: Destino Indo-Pacífico</b>	<b>198</b>
<i>Juan Pablo Toro Vargas</i>	
<b>El Impacto de la Creciente Influencia de China en América Latina y el Perú</b>	<b>213</b>
<i>Paul Eduardo Vera Delzo</i>	

### **CAPÍTULO III: GEOPOLÍTICA DE LOS RIESGOS TRANSNACIONALES**

**El Problema Geoestratégico de los Cárteles Mexicanos** 248

*David E. Spencer*

**La Cooperación Europa-Latinoamérica Contra el Crimen Organizado** 258

*Ignacio Cosidó Gutiérrez y Luis de Mergelina*

**La Geopolítica Regional de las Crisis Sanitarias en América Latina** 272

*Carlos Malamud Rikles y Rogelio Núñez Castellano*

# PRÓLOGOS

La escena política internacional atraviesa uno de los momentos más críticos e inciertos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. A las tensiones generadas por las potencias mundiales, se suman las acciones de potencias regionales que buscan un mayor protagonismo global, ya sea a favor o en contra del orden internacional vigente. Lamentablemente, el impacto de los conflictos entre estos actores no se circunscribe a sus regiones inmediatas. Por el contrario, en un mundo interconectado bajo las reglas, vínculos e instituciones de la globalización, sus repercusiones se extienden a otras regiones, incluyendo a América Latina.

Si bien la lejanía geográfica de la guerra en Ucrania o de los perdurables conflictos en Oriente Medio y África resguarda a los países latinoamericanos de los devastadores efectos de estos enfrentamientos, América Latina no permanece, directa o indirectamente, ajena a las repercusiones de los intereses de los actores enfrentados. En este contexto, Latinoamérica se ha convertido en un escenario clave para la competencia y el enfrentamiento entre las potencias globales y emergentes, las cuales pugnan por obtener una posición ventajosa en sus relaciones con los países de la región.

La necesidad de encontrar mercados para exportar las abundantes materias primas existentes en América Latina y de atraer inversiones para el desarrollo de infraestructura y el crecimiento de las economías locales, coloca a los países de la región en una situación compleja al momento de elegir y estrechar relaciones con las potencias enfrentadas. A diferencia de periodos como el de la Guerra Fría, cuando la ideología determinaba mayormente la forma de relacionarse entre los actores enfrentados y los países de la región, hoy en día estas relaciones se desarrollan bilateralmente, bajo un enfoque pragmático, priorizándose —idealmente— estrategias de cooperación que promuevan la llamada “ganancia mutua” (Win-Win Cooperation), en la cual tanto el país inversor como el receptor de dichos capitales obtienen beneficios. No obstante, en medio de esta interacción, América Latina, como región, corre el riesgo de perder una gran oportunidad no solo para negociar mejores condiciones, sino también para posicionarse de manera más favorable en el escenario geopolítico global.

Esta situación surge a raíz de la ideologización de los ambiciosos esquemas de integración que se han impulsado en la región, los cuales, lejos de priorizar el desarrollo

económico de los países y el bienestar de sus poblaciones, han seguido agendas personales, basadas en sesgadas ideologías políticas. Como resultado, América Latina carece de una voz y una postura común que le permitan enfrentar de mejor manera los crecientes y complejos desafíos actuales y futuros. La falta de integración regional se hizo especialmente evidente durante la pandemia de la COVID-19, cuando los países de la región no lograron coordinar una respuesta eficaz y perdieron la oportunidad de negociar en bloque con las grandes farmacéuticas para la adquisición de vacunas.

Los países de la región deben entender que no son islas y que lo que acontece en un país repercute en los demás. La grave crisis política y económica de Venezuela ha generado el mayor flujo migratorio de la historia de América Latina, constituyéndose en un claro ejemplo de esta realidad. La falta de integración regional coloca a los países latinoamericanos en una posición claramente desventajosa frente a otros actores extrarregionales. Por ende, urge promover una integración regional, o al menos inicialmente subregional, para crear consensos que permitan respuestas conjuntas a problemas comunes y una postura unificada en debates de impacto internacional.

Considerando el complejo escenario estratégico regional y global, países como Perú deben ser conscientes de su importancia geopolítica y geoeconómica, así como del rol que desempeñan en el competitivo ambiente existente entre las grandes potencias. Sin duda, las inversiones extranjeras en el Perú serán altamente beneficiosas en la medida que el Estado peruano visualice estas oportunidades y se prepare con anticipación para maximizar su impacto en el desarrollo y la economía local, y evitar los problemas y errores que se han presentado en otros países.

En ese sentido, por la calidad de los autores y la diversidad de los temas abordados, *América Latina en la Nueva Geopolítica Global* es un libro de sumo interés no solo para los principales decisores políticos y especialistas en temas de Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales, sino también para la sociedad en su conjunto, al ser directamente afectada por los desafíos que se analizan en esta publicación.

***Walter Enrique Astudillo Chávez***

*Ministro de Defensa del Perú*

Permítanme comenzar expresando mi agradecimiento al señor Ministro de Defensa del Perú, Walter Enrique Astudillo Chávez, por su invitación a escribir el prólogo de este libro titulado “América Latina en la Nueva Geopolítica Global”, proyecto liderado por el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú en colaboración con el Instituto de Estudios Estratégicos del *U.S. Army War College*, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry y destacadas instituciones iberoamericanas, incluyendo el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Vivimos en un mundo marcado por la guerra, donde la competencia entre grandes poderes ya es globalmente percibida de manera negativa. Este libro, que se estructura en tres partes, explora aspectos clave en la interacción estratégica, tanto a nivel global como regional y, como todo buen ensayo, inicia proporcionando un contexto que se expresa con fuerza, afectando a nuestra región, apenas recuperada de los efectos de la pandemia de la COVID-19, la cual nos mostró el lado oscuro de la globalización.

Asimismo, vivimos en una era en la que la globalización y la geopolítica se entrelazan y complementan ya que una se enfoca en los flujos de comercio y la interconexión económica, mientras que la otra se concentra en los accesos y estrategias necesarios para lograr un posicionamiento que brinde ventajas estratégicas a los países.

En esta época de conflicto, Rusia e Irán desempeñan ciertamente un papel destabilizador en la región, conscientes de que su capacidad para alterar el orden internacional basado en reglas está estrechamente vinculada a su éxito en generar inestabilidad en otras regiones. A su vez, en este nuevo contexto geopolítico, América Latina adquiere una relevancia inédita ya que, en el marco de la dinámica actual de conflicto, la defensa juega un rol central, lo que obliga a definir sectores estratégicos clave para una producción de la defensa que, aunque se busca autónoma, debe integrarse a cadenas de valor globales, tal y como lo muestran los exitosos procesos de integración en la producción de defensa que comienzan a emerger en nuestra región.

Adicionalmente, la transformación digital impone la necesidad de considerar cómo estos cambios afectan a nuestras Fuerzas Armadas. Esta tarea resulta compleja debido a las limitaciones presupuestarias que enfrentamos todos los países de la región, lo que nos obliga a priorizar entre las múltiples demandas que nuestros gobiernos democráticos deben gestionar.

A esto se suma el desafío que representan los socios regionales de autocracias como Venezuela y Nicaragua, los cuales operan en detrimento de la necesaria coordinación

regional para enfrentar los múltiples desafíos transnacionales que este libro aborda. En este contexto, es crucial pensar en fuerzas militares de amplio espectro, capaces de enfrentar amenazas asimétricas, como el terrorismo, y amenazas simétricas, representadas por Estados.

Argentina está inmersa en un proceso de transformación en los ámbitos económico, político y militar, en una región donde Perú, Chile y Brasil son socios clave en la construcción de una geopolítica no solo nacional, sino también regional, tal y como se refleja en la segunda parte del libro. La perspectiva común es la adaptación a la transición internacional, la cual impone una racionalidad centrada en la selección específica de compromisos que permitan mantener a nuestra región como una zona de paz y estabilidad internacional.

La guerra en Ucrania y las acciones defensivas de Israel contra el grupo terrorista Hamas sirven como crueles recordatorios de los costos y las consecuencias de no estar preparados para las exigentes condiciones militares de los campos de batalla actuales. Si hace apenas unos años se pensaba que la guerra era cosa del pasado, hoy los cálculos estratégicos y las racionalidades agresivas nos han llevado a un nuevo ciclo de conflictos que imponen elevados costos a la población civil. Esto deja en claro que el rol de las Fuerzas Armadas es crucial para proteger la integridad territorial, la población y los recursos naturales frente a toda agresión externa.

Hoy en día, las amenazas híbridas desafían los postulados tradicionales de la defensa. La destrucción de equipamientos militares es tan acuciante como el creciente uso del ámbito digital para comprometer los sistemas de comunicación o provocar efectos específicos en infraestructuras críticas. La integración de los dominios físico y virtual es esencial al considerar la guerra en el siglo XXI. En este entorno, orientamos nuestra política de defensa y mantenemos conversaciones con actores regionales y globales para mejorar nuestra comprensión de los fenómenos que afectan la defensa y la seguridad internacional.

Este libro, el cual tengo el honor de prologar, lleva a la reflexión de una manera didáctica, permitiendo a distintas audiencias deliberar sobre los desafíos que la defensa enfrenta en nuestra región, donde asegurar la libertad, la independencia y la autonomía es una tarea que demanda responsabilidades tanto a nivel nacional como hemisférico. Responder a las demandas de un escenario internacional tan complejo como el actual implica construir capacidades materiales y de doctrina de empleo, así como identificar socios internacionales dispuestos a enfrentar amenazas comunes.

Este libro presenta, además, posibles vías para restaurar la confianza y actuar cooperativamente en la reducción de los problemas vinculados al dilema de seguridad y de competencia internacional vigente, buscando evitar que las peores consecuencias del resurgir de una Guerra Fría se trasladen a la región de forma destructiva.

Finalmente, quisiera ofrecerles una última reflexión antes de que se adentren en el núcleo de esta obra. América Latina es una región con hambre de desarrollo y con una necesidad imperiosa de paz no solo interestatal, sino también intraestatal. Es también una región cansada tanto de la violencia que sufren los opositores en Venezuela como de la amenaza que representan los grupos criminales dispuestos a arrebatar nuestras vidas y futuro.

En una época en la que carecemos de mapas claros para enfrentar los desafíos actuales, debemos profundizar nuestro compromiso con el diálogo multilateral, a través de un liderazgo político firme y sin ambigüedades. Solo así podremos asegurar el progreso y el bienestar de los habitantes de nuestra región en un contexto de libertad.

***Luis Alfonso Petri***

*Ministro de Defensa de Argentina*

# INTRODUCCIÓN

Para sorpresa de muchos, la geopolítica está de regreso en América Latina. Más de tres décadas después del final de la Guerra Fría, parece difícil mantener la convicción compartida entonces por académicos, diplomáticos y militares de que la región estaba definitivamente libre de conflictos y sus capitales podían dejar atrás juegos de poder y cálculos estratégicos para abrirse a un futuro de cooperación sin límites. El entramado de intereses y amenazas se ha hecho cada vez más complejo y las fuentes de discrepancias y tensiones se han multiplicado. Conceptos como competencia estratégica, disuasión y crisis están de vuelta para quedarse.

Las razones por las que muchos decretaron el fin de la geopolítica en América Latina tienen que ver con la forma que tomó la Postguerra Fría en la región. Tras el fracaso de los intentos soviéticos por penetrar el hemisferio y el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, América Latina quedó excluida de la competencia entre grandes potencias que, sin embargo, se mantuvo más o menos amortiguada en otras zonas del globo como Europa del Este, donde Moscú se esforzó por conservar los restos de su imperio, o Extremo Oriente, donde la emergencia de la República Popular China generó fricciones desde muy pronto.

Al mismo tiempo, América Latina se mantuvo en las décadas siguientes al final de la confrontación Este–Oeste como un área fundamentalmente homogénea, pacífica y estable. De hecho, la región completó una serie de transiciones democráticas extraordinariamente exitosas acompañadas por políticas para liberalizar sus mercados, estimular el crecimiento económico y acrecentar los intercambios comerciales. Estos cambios tuvieron lugar de forma más o menos paralela en todo el continente, lo que condujo a la emergencia de un espacio predominantemente democrático e integrado, donde las oportunidades para conflictos y fricciones eran menores. En este contexto, las viejas rivalidades que habían enfrentado a algunos países con sus vecinos se fueron apagando y en su lugar se cristalizó una constelación de organizaciones de integración que incluyó desde la Comunidad Andina hasta el Mercosur. Ciertamente, se mantuvieron vestigios de autoritarismo como el régimen cubano y puntos en conflicto como la Colombia de finales de los 90; pero no dejaron de ser excepciones en una región donde se consolidaba la libertad política y se acrecentaba la prosperidad.

Semejante escenario contrasta con el presente. Hoy, América Latina juega un papel esencial en la competencia estratégica global que enfrenta a Estados Unidos con China y Rusia. Beijing se ha convertido en el primer socio comercial de un buen número de países latinoamericanos y ha multiplicado sus iniciativas para ganar influencia sobre la región. Por su parte, Moscú está desarrollando esfuerzos para mantenerse presente en el hemisferio, combinando campañas de desinformación, intentos de interferencia electoral y ejercicios de coerción económica. De forma inevitable, la rivalidad global entre la República Popular China y Estados Unidos se ha proyectado en América Latina y el expansionismo ruso ha impactado en el hemisferio.

Entretanto, el paisaje estratégico al interior del continente también ha cambiado sustancialmente. América Latina es más diversa en la orientación política de sus gobiernos y la forma de entender el desarrollo económico. Esta diversidad ha hecho más difícil construir consensos que faciliten la construcción de grandes infraestructuras, la cooperación judicial o la integración regional. Asimismo, se ha incrementado el potencial para desencuentros y fricciones, sea sobre la lucha contra el crimen, el comercio o la migración. En este contexto, autoritarismo y violencia se han extendido. Cuba ya no está sola en el club de las autocracias de la región después de que se le hayan unido Venezuela y Nicaragua. La violencia no solo sigue viva en Colombia, sino que se ha extendido a otros países de la región como Ecuador o México.

Adicionalmente, la complejidad del escenario estratégico latinoamericano se ha multiplicado como resultado de una serie de fenómenos transnacionales con un claro impacto geopolítico. Este ha sido el caso con la consolidación de organizaciones criminales transnacionales que operan como actores con intereses estratégicos propios, capaces de mover narcóticos entre continentes, ejecutar campañas terroristas o corromper líderes políticos. Paralelamente, emergencias de salud pública como la COVID-19 se han convertido en episodios que han agudizado la competencia entre las grandes potencias en la región y puesto a prueba la cooperación entre gobiernos latinoamericanos separados por diferencias políticas y comerciales. De este modo, América Latina se ha convertido en un espacio de extrema complejidad donde se superponen la competencia global entre las grandes potencias, las diferencias entre Estados de la región y la inestabilidad alimentada por los fenómenos transnacionales.

Semejante escenario, cargado de incertidumbres y riesgos, coloca a funcionarios gubernamentales y académicos de las democracias latinoamericanas ante el reto de entender dicha complejidad, no por ambición intelectual, sino como un requisito

obligado para discernir entre amenazas y oportunidades, con el fin de elaborar políticas para conjurar las primeras y aprovechar las segundas. Se trata de responder una serie de cuestiones clave para la seguridad de la región. ¿Cómo navegar la competencia entre grandes potencias haciendo compatibles los intereses nacionales y la alianza con Estados Unidos y Europa? ¿Cómo articular la cooperación entre los países latinoamericanos al tiempo que se respeta su soberanía? ¿De qué forma enfrentar las amenazas transnacionales? Dar respuesta a estas cuestiones resulta imposible sin una mirada geopolítica. En este sentido, el presente libro, *América Latina en la Nueva Geopolítica Global*, busca hacer una contribución a estos debates y, en general, al análisis del actual escenario estratégico latinoamericano.

De hecho, la presente obra es el resultado del trabajo colaborativo entre el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry y el Instituto de Estudios Estratégicos del *U.S. Army War College*, al que se han sumado los aportes de otras importantes instituciones académicas, integrando 13 artículos académicos, elaborados por 16 autores de diferentes nacionalidades y agrupados en 3 capítulos.

En el primer capítulo de este libro, referido a la Geopolítica de las Grandes Potencias en América Latina, el general de división Jesús Rafael Argumosa Pila, en el artículo titulado “El Camino Hacia una Nueva Era Geopolítica,” señala que la mayor parte de los indicios encontrados en el actual panorama geopolítico se postulan por la vuelta a la antigua geopolítica de enfrentamiento entre bloques, aunque está claro que en una distinta configuración de la existente durante la Guerra Fría del siglo XX. De acuerdo con el autor, durante el primer tercio del siglo XXI, se ha definido un posible camino geopolítico, denominado bipolaridad dual que, con mucha probabilidad, reúne las condiciones para instaurar la nueva era geopolítica. Es decir, se ha percibido dos concepciones diferentes de cómo se puede estructurar la nueva era geopolítica. Por un lado, la que está basada en los valores y principios de la democracia y, por otro, la que se sustenta en el autoritarismo, en la falta de libertad y en un orden represivo. Asimismo, el doctor Robert Evan Ellis, en el artículo titulado “Tendencias e Impactos Estratégicos del Compromiso de la República Popular China en América Latina,” examina las características y patrones clave del compromiso chino con América Latina y el Caribe, particularmente tras la pandemia de la COVID-19. Si bien el enfoque principal sigue siendo comercial, agrega el autor, las empresas con sede en la República Popular China han pasado de ejecutar grandes proyectos de infraestructura (respaldados por sus préstamos) a proyectos más pequeños y comercialmente más

viables (centrados en energía renovable y tecnología digital), aunque también buscan la cooperación en sectores como el espacial y el de seguridad. Para ello, China interactúa con la región de América Latina y el Caribe a nivel supranacional, nacional y subnacional, incluyendo el uso de la diplomacia pueblo a pueblo para tejer redes de influencia.

Adicionalmente, el doctor Román D. Ortiz, en el artículo titulado “La Estrategia Rusa Hacia América Latina Después de la Guerra de Ucrania,” indica que, durante los pasados años, Rusia ha desarrollado una estrategia sistemática para acrecentar su influencia en América Latina sobre la base de cuatro líneas de acción: una intensa actividad diplomática, una amplia campaña de desinformación, un esfuerzo para expandir su presencia militar y una serie de proyectos económicos centrados en los sectores de energía y minería. El autor manifiesta que, pese a contar con recursos limitados y haber cosechado fracasos importantes, Moscú ha establecido una red de Estados satélites que incluye Cuba, Nicaragua y Venezuela, dislocado el status quo regional y desarrollado una interlocución privilegiada con México y Brasil. De cara al futuro próximo, Moscú promete continuar promoviendo el autoritarismo y transformando a América Latina en un espacio hostil para Estados Unidos y la Unión Europea. Igualmente, la doctora Eva Sáenz-Diez Jaccarini, en el artículo titulado “Las Relaciones Entre Oriente Medio y América Latina,” señala que, a primera vista, poco en común tienen los países árabes y musulmanes con los de América Latina. Sin embargo, desde hace varias décadas, se están tejiendo relaciones bilaterales en diferentes ámbitos. La autora precisa que América Latina representa una región de grandes oportunidades y despierta, por lo tanto, el interés de importantes actores globales. Por su lejanía geográfica y diferencias culturales, se podría afirmar que esta región es un terreno virgen para los países de Oriente Medio. No obstante, la presencia de comunidades de origen árabe confiere a Latinoamérica una posición privilegiada para el desarrollo de las relaciones y la implantación de nexos.

Posteriormente, el doctor Farid Kahhat Kahhat, en el artículo titulado “La Geopolítica Internacional y el Debate Sobre la Existencia de Sectores Estratégicos,” afirma que diversas políticas públicas en diferentes Estados han sido justificadas históricamente aludiendo a la naturaleza estratégica del sector económico al que involucran. Pese a ello, no siempre hay claridad respecto a qué criterios debería cumplir un sector de la actividad económica para poder ser considerado estratégico, ni existe una definición consensuada del término. A partir de debates específicos sobre políticas públicas, el autor busca discernir los criterios que subyacen a la designación de un sector

económico como estratégico y dilucidar sus implicaciones. Finalizando este primer capítulo, el doctor Mario Torres Jarrín, en el artículo titulado “La Alianza Digital Unión Europea-América Latina y el Caribe: La Geopolítica en la Era de la Gobernanza Global Tecnológica,” examina la iniciativa de la Alianza Digital Unión Europea-América Latina y el Caribe, la cual es una respuesta geopolítica por parte de la Unión Europea para restablecer las relaciones con los países de América Latina y el Caribe y abordar los desafíos que presenta la era digital. Además, el autor analiza no solo la reconfiguración del tradicional sistema internacional y el sistema de gobernanza global, ambos alterados por el surgimiento de nuevos actores geopolíticos (las Big Tech Companies), sino también los diferentes dilemas geopolíticos que enfrentan ambas regiones para posicionarse como actores globales en lugar de observadores globales.

En el segundo capítulo, referido a las Perspectivas Geopolíticas Latinoamericanas, el profesor Juan Erardo Battaleme Martínez, en el artículo titulado “Argentina en el Nuevo Escenario Geopolítico: Compromiso Selectivo, Defensa y Posicionamiento Estratégico,” manifiesta que la creciente competencia existente entre los Estados Unidos y la República Popular China afecta las perspectivas de países que detentan un rol manifiesto en sus respectivas regiones. La dinámica política externa y de defensa en Argentina es un excelente ejemplo de ello, particularmente en torno al Atlántico Sur. Dicho espacio, considerado políticamente tripartito (en tanto océano, Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur, y Antártida), demanda la búsqueda de una estrategia coherente de política exterior y de defensa. En este sentido, agrega el autor, Argentina deberá afrontar las consecuencias de sus decisiones, las cuales se han venido realizando a partir de una combinación de percepciones y apreciaciones ideológicas, y que pueden condicionar la posición relativa del país en el futuro. Asimismo, la doctora Karina Furtado Rodrigues y el doctor Sandro Teixeira Moita, en el artículo titulado “La Defensa Brasileña en el Nuevo Escenario Geopolítico: Entre el Discurso, el de jure de las Políticas y el de facto,” examinan —desde cuatro perspectivas— a Brasil en el marco del nuevo escenario geopolítico: la primera, analiza cómo los cambios y tendencias en defensa a nivel mundial y regional afectan al país; la segunda, la evolución del pensamiento, políticas, estructura y programas de defensa; la tercera, cómo este posicionamiento se refleja en los documentos y en el contexto actual; la cuarta, qué esperar para los próximos años en base a las tendencias actuales. Los autores concluyen que, a pesar del contexto internacional, las dinámicas internas de las instituciones de defensa y las limitaciones fiscales en Brasil dificultan un cambio

efectivo en su posicionamiento frente a las crecientes tensiones. Sin embargo, existen procesos de cambio institucional en desarrollo que, a medio y largo plazo, podrían mejorar la situación.

Igualmente, el doctor Juan Pablo Toro Vargas, en el artículo titulado “Chile en el Escenario Geopolítico Actual: Destino Indo-Pacífico,” indica que, en un escenario internacional marcado por la polarización de la seguridad, la fragmentación de la globalización y el impacto del cambio climático, Chile debe buscar posicionarse de manera ventajosa en el Indo-Pacífico para promover sus intereses nacionales, ahí donde se encuentren. Para ello, según el autor, Chile debe aprovechar su condición de país tricontinental (América, Antártica y Oceanía), las profundas redes económicas que lo conectan con el este de Asia, la posesión de vastas reservas de minerales críticos para la transición energética y la cooperación en materia de seguridad y defensa con países afines, partiendo por Estados Unidos, pero sin olvidar a socios como Australia, Francia, Japón y Reino Unido. En su entorno regional sudamericano, la clave parece estar en alcanzar una mayor coordinación para enfrentar desafíos comunes como el narcotráfico y la migración irregular, lo que no es fácil dada la situación política interna y vecinal. Finalmente, el general de brigada Paul Eduardo Vera Delzo, en el artículo titulado “El Impacto de la Creciente Influencia de China en América Latina y el Perú,” señala que el crecimiento económico de la República Popular China es innegable y su influencia mundial también lo es. De acuerdo al autor, los préstamos e inversiones que China viene realizando en diversos países de Europa, Asia, África, América Latina y el Caribe generan la preocupación de importantes actores internacionales como los Estados Unidos ya que, si los Gobiernos de estos países dependen en exceso de los fondos chinos, sus decisiones políticas y económicas pueden verse fuertemente influenciadas por este gigante asiático. En el marco de esta creciente rivalidad, China se ha convertido en el principal socio comercial del Perú y aunque las inversiones chinas en este país suramericano son menores a las realizadas por otros países, son particularmente significativas ya que se concentran en sectores estratégicos como el minero, el eléctrico y el de infraestructura; algo sobre lo cual el Estado peruano debe ser consciente a fin de minimizar los riesgos asociados.

En el tercer capítulo y último capítulo, referido a la Geopolítica de los Riesgos Transnacionales, el doctor David E. Spencer, en el artículo titulado “El Problema Geoestratégico de los Cárteles Mexicanos,” afirma que los cárteles mexicanos son organizaciones nacionales con impacto geoestratégico, al buscar el copamiento de los estamentos estatales de México y la desestabilización de los Estados Unidos, sirviendo

como vehículo para la competencia estratégica china, promoviendo la configuración de Estados ligados al crimen organizado en el continente americano, e incitando al desequilibrio de poderes en la región. Sin embargo, de acuerdo con el autor, su impacto no se limita a las Américas ya que estas organizaciones tienen —igualmente— una marcada influencia en Europa para vincular a Rusia y contribuir al fin del régimen internacional westfaliano, así como a la perturbación social e inestabilidad global. Posteriormente, Ignacio Cosidó Gutiérrez y Luis de Mergelina, en el artículo titulado “La Cooperación Europa-Latinoamérica contra el Crimen Organizado,” señalan que el crimen organizado constituye no solo una amenaza estratégica para Latinoamérica, sino también un grave riesgo para la Unión Europea. Según los autores, la dimensión del crimen organizado en el subcontinente americano alcanza magnitudes que excede, en muchas ocasiones, las capacidades de los gobiernos para enfrentarlo, amenazando su estabilidad institucional y deteriorando gravemente la convivencia en sus sociedades. En un entorno delictivo interconectado a ambos lados del Atlántico, se recurre cada vez más a la violencia, la corrupción y las estructuras empresariales legales. Para enfrentar estos importantes desafíos, es crucial fomentar una colaboración birregional entre la Unión Europea y América Latina en materia de seguridad. Esta cooperación debe tener un carácter estructural y ser sostenida a lo largo del tiempo, estableciendo mecanismos efectivos de coordinación para abordar las amenazas comunes a ambos hemisferios, especialmente en relación con el narcotráfico, la trata de personas, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas y la ciberdelincuencia.

Terminando el tercer capítulo, el doctor Carlos Malamud Rikles y el doctor Rogelio Núñez Castellano, en el artículo titulado “La Geopolítica Regional de las Crisis Sanitarias en América Latina,” manifiestan que la crisis sanitaria que actualmente experimenta América Latina por la propagación del dengue pone en evidencia distintos problemas estructurales no resueltos históricamente y acumulados desde hace un cuatrienio. Por ello, los autores analizan cómo reaccionó la región frente a la COVID-19, para luego comparar cómo muchos de aquellos errores, insuficiencias e ineficiencias, ocurridos entre los años 2020 y 2021, han reaparecido en los años 2023 y 2024, aunque ahora en relación al dengue. Además, los autores examinan el fracaso en la gestión de las crisis por los limitados mecanismos de integración latinoamericanos, así como la debilidad de las políticas de cooperación y coordinación tanto a nivel regional como subregional o incluso bilateral para dar solución a desafíos que involucran a todo el continente

De esta forma, el libro América Latina en la Nueva Geopolítica Global hace una contribución innovadora al análisis de las dinámicas estratégicas de América Latina en el contexto de una transformación profunda del entorno global. Asimismo, busca promover un debate bien fundamentado sobre la seguridad de la región, como elemento fundamental para el desarrollo de los países que la integran. En ese sentido, el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry y el Instituto de Estudios Estratégicos del *U.S. Army War College* esperan que este libro resulte de interés y sea de utilidad no solo para los interesados en el análisis académico de la realidad geopolítica latinoamericana, sino también para aquellos que, por la posición que ocupan, están llamados a elaborar soluciones efectivas para garantizar la estabilidad y la paz de la región.

*Coronel*

**Jorge L. Ramos Agama**

*Centro de Estudios Estratégicos  
del Ejército del Perú*

*Doctor*

**Paul J. Angelo**

*Centro de Estudios Hemisféricos  
de Defensa William J. Perry*

*Doctor*

**C. Anthony Pfaff**

*Instituto de Estudios Estratégicos  
del U.S. Army War College*

CAPÍTULO I:

# ***GEOPOLÍTICA DE LAS GRANDES POTENCIAS EN AMÉRICA LATINA***

*América Latina en la Nueva*  
**GEOPOLÍTICA  
GLOBAL**

# EL CAMINO HACIA UNA NUEVA ERA GEOPOLÍTICA

*Jesús Rafael Argumosa Pila*

## Resumen

*La mayor parte de los indicios encontrados en el actual panorama geopolítico (caracterizado por la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad) se postulan por la vuelta a la antigua geopolítica de enfrentamiento entre bloques, aunque está claro que en una distinta configuración de la existente durante la Guerra Fría del siglo XX. Durante el primer tercio del siglo XXI, se ha definido un posible camino geopolítico, denominado bipolaridad dual que, con mucha probabilidad, reúne las condiciones para instaurar la nueva era geopolítica. Es decir, se ha percibido dos concepciones diferentes de cómo se puede estructurar la nueva era geopolítica. Por un lado, la que está basada en los valores y principios de la democracia y, por otro, la que se sustenta en el autoritarismo, en la falta de libertad y en un orden represivo. En román paladino, se vislumbra una competencia geopolítica entre fuerzas geoestratégicas democráticas y fuerzas geoestratégicas autoritarias.*

**Palabras clave:** *Geopolítica, grandes dilemas geopolíticos, instrumentos de poder, tecnologías emergentes, geoestrategia.*

## Introducción

El panorama geopolítico está cambiando de forma acelerada. En realidad, estamos viviendo en un profundo desorden internacional. Existe una gran competencia entre las dos grandes superpotencias, Estados Unidos (EE. UU.) y la República Popular China (RPC), así como entre grandes potencias y potencias emergentes que están aplicando reglas y normas en sus propias regiones de influencia, distintas unas de otras, generando una enorme dificultad para establecer un orden global que se sujete a unas normas y criterios universales que sean aceptados por toda la comunidad internacional.

Es importante destacar que las guerras en Ucrania y en Gaza están afectando poderosamente al panorama geopolítico internacional, principalmente, por cuatro argumentos indudables: (1) por el impulso dado a la existencia de algunas organizaciones como la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

en sus competencias como instrumentos de seguridad y defensa colectiva; (2) por el reposicionamiento geopolítico de superpotencias, grandes potencias y potencias emergentes; (3) por la amenaza del movimiento revisionista que pretende cambiar el actual sistema internacional de poder establecido por Occidente al finalizar la Segunda Guerra Mundial (IIGM); y (4) por la aparición del Sur Global con algunas similitudes con el Movimiento de los Países No Alineados nacido en la segunda mitad del siglo XX, pero con una diferente y más potente configuración previsible, aún no articulada.

No parece haber duda de que, en la actual visión global del mundo, identificamos a cuatro principales actores con peso propio en las relaciones internacionales de poder: (1) a EE. UU. todavía como líder internacional de Occidente en defensa de los principios y valores universales sustanciales con la democracia; (2) a la UE como actor que representa, junto con EE. UU., los valores democráticos de libertad e igualdad incuestionables; (3) a la RPC como gran potencia emergente en una competencia revisionista directa con EE. UU. por el predominio mundial; y (4) a Rusia, con ansias revisionistas del actual orden liberal occidental y que —como segunda potencia mundial nuclear— desempeña un rol clave en la arquitectura de seguridad internacional.

Otro fenómeno que nos acompaña es la contradicción entre los procesos simultáneos de fragmentación e integración. El primero conduce a una complejidad de las relaciones intraestatales e internacionales en la que resulta muy complicado establecer el diálogo y acuerdos no solo entre diferentes grupos de un mismo país con posturas opuestas y, a veces, poniendo en cuestión la propia autoridad del Estado, sino también entre los Estados y actores no estatales de difícil reconocimiento jurídico mundial.

El segundo, el proceso hacia la integración como resultado de la interconexión económica internacional con la instantaneidad de las transferencias de capital en todo el planeta, junto a la consideración de la seguridad como un entorno único mundial, potenciadas por la interconexión física, de telecomunicaciones y de información y por las tecnologías emergentes desde el internet de las cosas hasta la computación cuántica, pasando por la inteligencia artificial, la robótica, el 5G, *Big Data*, el metaverso, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia cognitiva, el uso del espacio ultraterrestre o la cibernética en general. Este proceso facilita la necesidad de alcanzar unas relaciones internacionales sólidas y estables que actualmente, como se ha mencionado anteriormente, no atraviesan un buen momento.

En particular, en los últimos años, las dinámicas de confrontación, fricción y competencia han prevalecido sobre las de negociación y acuerdo, lo que se ha traducido

en un deterioro generalizado de las relaciones internacionales en todas sus facetas: política, económica, tecnológica, diplomática o militar. Además, el declive democrático experimentado durante los últimos años contribuye a una mayor inestabilidad y dificulta la adopción de soluciones conjuntas en un mundo interconectado.

### **Movimientos Políticos Mundiales Recientes**

Desde hace casi un año, han sucedido un conjunto de acontecimientos internacionales cuya mera celebración supone un impacto de alto valor en el presente y futuro sistema de seguridad internacional, en especial cuando acuden líderes mundiales y toman decisiones de carácter global. En esta línea, se consideran los movimientos políticos que se mencionan a continuación.

Desde que la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) entró en vigor (en junio de 2023) hasta la Cumbre de Paz sobre Ucrania (en junio de 2024), pasando por la reunión virtual de la Organización de Cooperación de Shanghai – OCS (en julio de 2023), la Cumbre de los BRICS (en agosto de 2023), la Cumbre del G20 (en septiembre de 2023), la visita del presidente ruso a Pekín y a Pyonyang (en mayo y junio de 2024, respectivamente), la conmemoración del desembarco de Normandía (en junio de 2024), o la Cumbre del G7 (en junio de 2024), en todos estos eventos políticos a los que han asistido gran parte de los líderes mundiales, la guerra de Ucrania ha ocupado un lugar preferente.

En relación con la RCEP (organización integrada por 15 países asiáticos y liderada por la RPC), se puede afirmar que —tras su entrada en vigor el 2 de junio de 2023— representa un claro triunfo de Pekín en el Este de Asia, al constituirse en el mayor tratado de libre comercio del mundo, el cual eliminará aranceles a las importaciones por los próximos 20 años. En cuanto a la OCS, en su reunión virtual de julio de 2023, supuso —sin duda— un triunfo para la RPC ya que incluyó a Irán como nuevo miembro y mostró su apoyo a Rusia en su defensa del orden constitucional frente a la asonada del Grupo Wagner, al mismo tiempo que la RPC condenó el proteccionismo y las sanciones multilaterales.

Por una parte, la Cumbre del Grupo BRICS (celebrada en Johannesburgo, en agosto de 2023), que prioriza entre sus miembros la cooperación política y la seguridad, constituyó otro éxito para la RPC, al aprobarse la admisión en el grupo de Arabia Saudita, Argentina, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Etiopía e Irán, aunque el actual gobierno argentino renunció a dicha membresía. Por otra parte, durante la Cumbre

del G20 (celebrada en Nueva Delhi, en septiembre de 2023), los gobiernos de Alemania, Arabia Saudita, Emiratos Árabes, EE. UU., Francia, India, Italia y la UE firmaron un Memorando de Entendimiento para establecer el Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa, que se concibe como una red de rutas de transporte que abarcan carreteras, vías férreas y marítimas, y cuyo principal objetivo es promover el desarrollo económico, fomentando la integración entre Asia, el Golfo Árabe y Europa. Este proyecto se inscribe en el marco de la Asociación para la Inversión en Infraestructuras Mundiales, una iniciativa liderada por los países occidentales para apoyar proyectos de infraestructura en todo el mundo, con el objetivo general de mejorar el comercio y la cooperación internacional, convirtiéndose en una alternativa viable a la Iniciativa china de la Franja y la Ruta.

Por último, y de forma sorprendente, el G20 alcanzó un consenso en relación con la guerra en Ucrania, después de una serie de discusiones y discrepancias entre los participantes, previas a la Cumbre. Por un lado, se evitó condenar a Rusia, pero destacó el sufrimiento humano causado por el conflicto. Por otro, se adoptó el principio de que los Estados no pueden usar la fuerza para la adquisición de territorio o para violar la integridad territorial y la soberanía o independencia política de otros Estados. A todo ello, es preciso añadir la inclusión de la Unión Africana en el grupo, como miembro de pleno derecho, otorgándole el mismo estatus que a la UE y a los otros 19 países que componen este Grupo. Esta reunión encumbró a India como un excelente negociador, elevando su prestigio en el escenario internacional.

Por su parte, el presidente ruso, Vladimir Putin, realizó una visita de Estado a la RPC, entre el 15 y el 17 de mayo de 2024, donde se reunió con su homólogo, Xi Jinping, en un momento de tensión con Occidente, debido a la guerra en Ucrania. Además de tratar temas de comercio y energía, los dos líderes abordaron el conflicto en Ucrania y la cooperación en áreas como la inteligencia artificial y las energías renovables. Con independencia de que, según la inteligencia estadounidense, Pekín está prestando un apoyo sustancial a la base industrial de defensa de Moscú (a través de máquinas-herramienta, microelectrónica y motores para drones y turborreactores, entre otros), Rusia y la RPC están intentando establecer un mundo multipolar emergente, en respuesta a lo que consideran la hegemonía estadounidense.

A la reunión de líderes mundiales que participaron en los actos de la conmemoración del *Día D*, el desembarco de Normandía, que culminaron el 6 de junio de 2024, no fue invitado el presidente Vladimir Putin, por la invasión rusa de Ucrania. Sin embargo, sí

se invitó al presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, que fue apoyado por todos los asistentes. Estos eventos se celebraron con la guerra haciendo estragos en Ucrania, en las fronteras de Europa. Por ello, los actos de conmemoración de un punto de inflexión clave en la IIGM han tenido una repercusión especial. En diferentes momentos, todos los líderes manifestaron la absoluta necesidad de que Ucrania debía ser apoyada por los europeos y aliados, como Francia y los demás Estados europeos lo necesitaron para derrotar al nazismo.

En la visita de Putin a Corea del Norte (los días 18 y 19 de junio de 2024), en su búsqueda de munición para la invasión de Ucrania, se firmó un pacto entre el presidente Vladimir Putin y el líder norcoreano, Kim Jong-un, mediante el cual ambos países se comprometen a apoyarse mutuamente en una hipotética guerra. De especial importancia es el artículo 4 de dicho pacto, el cual señala que *“Si una de las partes se encuentra en estado de guerra debido a un ataque armado de uno o más Estados, la otra parte le proporcionará asistencia militar con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y las leyes de Rusia y Corea del Norte.”*<sup>1</sup> Este pacto cambia radicalmente la situación estratégica en el Este de Asia ya que, hasta ahora, el programa nuclear de Corea del Norte ha provocado una escalada en la región y su aislamiento internacional en las dos últimas décadas, cuando la Organización de Naciones Unidas (ONU) impuso sanciones a Pionyang, respaldadas, en su momento, por Rusia y la RPC.

Actualmente, la solución al gran dilema geopolítico del Este de Asia (el cual se abordará más adelante), en el que Corea del Norte constituye un actor fundamental, será mucho más complicado toda vez que el pacto entre Moscú y Pionyang rompe la política internacional en esta región, reforzando la agresión que la RPC lleva a cabo en el Mar de China Meridional (MCM) contra los países ribereños a los que pretende quitarles parte de su soberanía en dicho mar, estableciendo bases militares en ciertas islas y atolones, una vez que ha ampliado y realizado construcciones en sus tierras emergidas.

En la Cumbre del G7 (celebrada en Italia, los días 13 y 14 de junio de 2024), los líderes del Grupo reiteraron su apoyo inquebrantable a Ucrania y condenaron la agresión de Rusia contra el país. Asimismo, se comprometieron a proporcionar aproximadamente 50.000 millones de dólares, utilizando los beneficios de los activos rusos congelados

---

<sup>1</sup> Cuesta, Javier G. y Abril, Guillermo. “Rusia y Corea del Norte se alían para luchar contra lo que consideran noticias falsas”. *El País*, 20 de junio de 2024. <https://elpais.com/internacional/2024-06-20/rusia-y-corea-del-norte-se-alian-para-luchar-contr-lo-que-consideran-noticias-falsas.html>

como garantía. También invitaron a la RPC y a Irán a frenar su apoyo a Rusia en la guerra contra Ucrania. Durante la firma del acuerdo de seguridad entre Washington y Kiev por diez años, en los aledaños de la reunión del G7, el presidente estadounidense, Joe Biden, afirmó que la RPC no está suministrando armas a Rusia, sino la capacidad de producir esas armas y la tecnología disponible para hacerlo por lo que, de hecho, está ayudando a Rusia.

Sobre la guerra de Gaza, el G7 apoyó la propuesta estadounidense de un alto el fuego y reiteró que será necesario asegurar la ayuda a la población de la Franja, así como garantizar la paz para Israel. En cuanto a la Inteligencia Artificial, el G7 reiteró que es uno de los desafíos más complejos e impactantes a los que se enfrenta la comunidad internacional. El objetivo del Grupo consiste en garantizar que esta tecnología permanezca controlada —en todo momento— por humanos cuando se desarrolle. En la excepcional intervención del Papa Francisco en este foro y al tratar la Inteligencia Artificial manifestó que “ninguna máquina debiera elegir quitarle la vida a un ser humano.” En su opinión, condenaríamos a la humanidad a un futuro sin esperanza si le quitamos a las personas la capacidad de tomar decisiones sobre si mismas y sus vidas, condenándolas a depender de las elecciones de las máquinas. Igualmente, añadió que los humanos no deberían dejar que algoritmos poderosos decidan su destino.

Por último, la cumbre de paz sobre Ucrania, organizada por el presidente Volodimir Zelenski (celebrada en Suiza, los días 16 y 17 de junio de 2024), que reunió a cerca de 60 líderes mundiales y representantes de algo más de 90 gobiernos, finalizó con una declaración conjunta que reclama la seguridad nuclear y de tránsito marítimo, así como de un intercambio de prisioneros de guerra, aunque no fue firmada por 12 países, entre los que se encuentran Brasil, India y Sudáfrica, que forman —junto con la RPC y Rusia— el singular grupo geopolítico de países conocido como BRICS, anteriormente citado. Si bien los asistentes han estado de acuerdo en defensa de la integridad territorial de Ucrania y que la guerra en Ucrania debiera cesar, no todos los países piensan lo mismo de cómo llegar a ese punto. Según el ejecutivo ucraniano, uno de los objetivos del encuentro era dar voz a todo tipo de opiniones.

Como se ha visto en todos estos distintos movimientos políticos, materializados en cumbres y reuniones, la guerra de Ucrania ha ocupado un lugar preponderante. Es un síntoma claro de la repercusión e impacto geopolítico que tiene esta guerra en toda la comunidad internacional, de cara a establecer ese orden geopolítico global deseado

por la comunidad internacional. Sin duda, hay un antes y un después en el orden internacional como consecuencia de la guerra en Ucrania.

También es preciso resaltar las decisiones que se han tomado en las reuniones de la OCS, BRIC, G20, G7 o en las visitas efectuadas por el presidente ruso a la RPC y a Corea del Norte. Por un lado, los acuerdos tomados en dichas reuniones y visitas, especialmente por parte de la RPC, India y Rusia. Por otro lado, la no asistencia de la RPC a la reunión del G20, donde Occidente tiene un importante protagonismo, lo que parece indicar un desplante chino frente al mundo occidental democrático.

### **Las Dos Principales Incógnitas Geopolíticas del Siglo XXI**

En el entorno geopolítico actual existen dos incógnitas o cuestiones clave al diseñar una nueva era geopolítica holística que se traduciría en el esperado orden internacional a establecerse en el primer tercio del siglo XXI. La primera incógnita se refiere a los grandes dilemas geopolíticos existentes, entendiendo por este término a una potencial situación de conflicto o crisis en una zona o área estratégica regional, cuya solución o destino definitivo tiene una fuerte repercusión en la arquitectura de seguridad internacional, capaz de influir poderosamente en la nueva era geopolítica que se avecina.

En la actualidad, se identifican cuatro grandes dilemas geopolíticos en el planeta, en los que están implicados superpotencias, grandes potencias y potencias emergentes. El primero de estos dilemas es el Intermarium, un concepto geopolítico que se refiere al istmo que se extiende entre el mar Báltico y el mar Negro y que se manifiesta en la pugna entre la UE y Rusia. El segundo se halla en el laberinto bélico de Oriente Medio, donde compiten actores locales, regionales e internacionales. El tercero lo conforma el Este de Asia, en el que se juntan la actitud ofensiva china por el dominio del MCM frente a los países ribereños, la crisis nuclear con Corea del Norte, además del interés de otros actores mundiales. Por último, el cuarto lo conforma el escenario del Indo-Pacífico, que encierra un foco de tensión en el marco de la rivalidad entre EE. UU. y la RPC. Estos cuatro grandes dilemas geopolíticos están impregnados de un contexto inestable, complejo e impredecible, con soluciones inciertas que pueden producir situaciones imprevisibles e incontrolables no solo para las superpotencias o grandes potencias, sino también para el actual sistema de seguridad internacional, que se encuentra ya en un precario estado de equilibrado funcionamiento.

En cuanto a África y a América Latina, se consideran como dos regiones geopolíticas periféricas en el tablero geoestratégico global, que no reúnen condiciones capitales

inicialmente para influir de forma decisiva en el próximo orden internacional que se implantará a corto o medio plazo en este siglo XXI. Actualmente, se encuentran en un estado embrionario de poder constituirse en entidades geopolíticas.

La segunda incógnita se relaciona con el modelo geopolítico a implantar de cara al diseño del próximo orden global. Se ha tenido en cuenta que, desde la IIGM se han instaurado dos modelos geopolíticos. El primer modelo, denominado bipolaridad, estableció una rivalidad estratégica entre las dos grandes potencias de entonces, EE. UU. y la Unión Soviética. A este periodo también se le llamó la guerra fría y duró hasta el año 1990, cuando se disolvió la Unión Soviética. Por su parte, el segundo modelo, denominado unipolaridad, se instituyó al finalizar la bipolaridad y se extendió hasta el año 2008, cuando se produjo la guerra de Georgia, que Occidente no supo hacerla frente con la debida autoridad y decisión. Durante este periodo, en el que EE. UU. ostentó una plena hegemonía mundial, se produjeron la Guerra del Golfo, la de Bosnia-Herzegovina, la de Afganistán y la de Irak.

Por último, a partir del año 2008, cuando termina la unipolaridad, y hasta la actualidad, se ha intentado establecer una multipolaridad que aún no se ha conseguido. A lo largo de este periodo, se han producido las guerras contra Al Qaeda y contra el Estado Islámico, la guerra en Ucrania y la guerra en Gaza, y han surgido la guerra híbrida y la guerra cibernética.

Es cierto que tanto la RPC como Rusia son partidarios del mundo multipolar, pero también es verdad que el establecimiento de este nuevo sistema geopolítico multipolar resulta muy complicado por la cantidad de intereses distintos que sustentan las grandes potencias y las potencias emergentes sujetas a una profunda competencia geoestratégica regional e internacional. Por ello, se van a proponer algunos modelos que pueden encajar dentro de ese marco de la multipolaridad que se está anunciando reiteradamente.

Para hablar de los modelos geopolíticos que se perciben en este primer tercio del siglo XXI, es preciso, por una parte, tomar como apoyatura los que han existido desde los años 50 del siglo pasado (prácticamente en los últimos tres cuartos de siglo), con sus profundas y enriquecedoras experiencias, y, por otra, tener presente a un conjunto de países emergentes que van a tener un especial protagonismo en la configuración del citado nuevo orden internacional.

En esta línea, se encuentran un conjunto de países —muchos de ellos considerados emergentes— con una población cercana a los 100 millones de habitantes, cinco de

ellos doblándola ampliamente, dos próximos a 1.400 millones y dos con algo más de 50 millones; todos ellos con un notable crecimiento en la última década. A este grupo se le denomina G19 y poseen —aproximadamente— el 98 % del poder nuclear mundial, el 70 % de la economía global y el 64 % de la población del planeta. Además de EE. UU., la UE, la RPC y Rusia, a este grupo pertenecen también India, Japón, Bangladesh, Brasil, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Reino Unido, Turquía y Vietnam.

El número de modelos geopolíticos a considerar en los próximos años se pueden reducir a tres. El primer modelo se denomina bipolaridad dual, al disponer de dos polos rivales, cada uno de ellos compuesto de dos centros de poder. Uno representa al polo transatlántico, democrático, compuesto por EE. UU. y la UE como centros de poder, que descansa en el vínculo transatlántico. El otro es el polo asiático, autoritario-comunista, que se sustenta en la asociación estratégica chino-rusa.

El segundo modelo, con el nombre de bipolaridad simplemente, puede considerarse como una nueva Guerra Fría al estar integrado por dos polos unitarios, EE. UU. y la RPC. En este caso, cada uno de los polos pretende disponer del dominio del globo frente al otro, con un planteamiento geopolítico internacional distinto ya sea en valores, principios o normas a tener en cuenta para ejercer el poder y el liderazgo correspondiente.

Por último, el tercer modelo, denominado pentapolaridad, está formado por EE. UU., la RPC, la UE, Rusia e India. En este modelo se ha incluido como quinto polo India, país que está llamado a constituir un actor geopolítico importante en los próximos años, pudiendo ejercer de contrapeso —fundamentalmente en Asia— de la asociación autoritaria chino-rusa, al mismo tiempo que proporcionaría un sustancial apoyo a los polos estadounidense y europeo.

En estos tres modelos geopolíticos multipolares, cada polo estaría acompañado por un conjunto de países que apoyan sus planteamientos y que, a modo de *satélites*, orbitan a su alrededor, siguiendo sus postulados en relación con los principios y criterios universales que ha presentado ante la comunidad internacional y que, se entiende, han sido o van a ser aprobados por la citada comunidad.

### **Un Posible Camino Hacia una Nueva Era Geopolítica**

El siglo XXI ha marcado el comienzo de una radical transformación en el escenario planetario, con sus nuevas amenazas, retos, desafíos y complejidades que exigen un

cambio de paradigma a la hora de entender y aplicar el cálculo —siempre complicado y tentativo— de la era geopolítica que se aproxima. En virtud de lo expuesto hasta ahora, la configuración de la geopolítica global en este primer tercio del siglo XXI se señala a continuación.

De los tres modelos geopolíticos que se han expuesto, la bipolaridad entre EE. UU. y la RPC, no debería ser aceptada por el gigante asiático ya que la RPC ni quiere, ni le interesa establecer una rivalidad geopolítica por dos principales razones. Por un lado, no quiere presentarse ante la comunidad internacional como un superpoder, por lo que prefiere llevar a un compañero de viaje, en este caso Rusia, en su postura revisionista mundial. Por otro lado, no está en condiciones de competir con EE. UU. en solitario, teniendo presente que, en el nivel militar —especialmente en el campo nuclear— es superada ampliamente por EE. UU.

Aunque algunos analistas ven a la RPC como un candidato natural para competir con EE. UU. en el liderazgo internacional, existen distintas perspectivas sobre su apuesta estratégica. Es cierto que la RPC ha experimentado un significativo crecimiento económico en las dos últimas décadas y que su Ejército de Liberación Popular se ha modernizado considerablemente, pero también es verdad que su enfoque podría estar más en línea con el desarrollo económico que con el dominio militar.

En cuanto al modelo pentapolar, es un modelo que puede aparecer más bien a largo plazo ya que India todavía no está ni política ni estratégicamente preparada para dar el paso en el horizonte internacional. Primero debe buscar su dominio geopolítico y geoestratégico en el océano Índico y afirmar su posición regional e internacional frente a las ambiciones y expansiones territoriales de la RPC.

Sin embargo, el modelo geopolítico que tiene más posibilidades de fundar y gestionar la nueva era geopolítica es la bipolaridad dual, donde se encuentran —como principales protagonistas— los cuatro actores mundiales (EE. UU., la RPC, la UE y Rusia). Alrededor de ellos, se posicionarán como *satélites* el resto de los países del G19. De su posicionamiento dependerá que el nuevo orden internacional se incline hacia un mundo gobernado por normas y criterios universales defendidos por actores democráticos o por otro tipo de reglas y pautas implantadas por actores autoritarios.

En una perspectiva a corto y medio plazo del alineamiento de los integrantes del G19, se presentan —seguidamente— las primeras consideraciones al modelo de bipolaridad dual, sujetas a posibles cambios y variaciones a lo largo de los próximos

años, en función de cómo evolucionen las relaciones internacionales en los campos de la geopolítica, de la economía, de la diplomacia, de la alta tecnología y de la estrategia de seguridad global.

Respecto a los cuatro instrumentos de poder (económico, militar, político y tecnológico), relacionados con los cuatro actores fundamentales integrantes del modelo de la bipolaridad dual (EE. UU., la UE, la RPC y Rusia), en el año 2023, el PIB del polo democrático suma más del doble que el PBI del polo autoritario (43.591.034 millones de dólares versus 19.563.359 millones de dólares);<sup>2</sup> el gasto militar es cerca de cuatro veces mayor (1.504.000 millones de dólares versus 405.000 millones de dólares);<sup>3</sup> la capacidad organizadora y abierta de la estructura política del polo democrático es claramente superior; y en las altas tecnologías existe un equilibrio entre EE. UU. y la RPC, mientras que la UE y Rusia se encuentran retrasados. Habiendo realizado estas comparaciones, a continuación, se expone la posición de los 15 actores restantes del G19.

*India* se posiciona como una potencia regional y, posteriormente, mundial, defendiendo los intereses del Sur Global y conformando la mayor democracia del mundo. Asimismo, India es miembro del foro de seguridad QUAD, junto con Australia, EE. UU. y Japón; sin embargo, mantiene una rivalidad histórica con Pakistán, materializada en varias guerras, siendo ambos países potencias nucleares. A pesar de los lazos comerciales que India posee con la RPC y la aparente actividad política, existe una tensión creciente centrada en las disputas territoriales, el Océano Índico y la influencia en el Sudeste Asiático. Igualmente, India adopta una postura equilibrada entre los dos polos, pero sin alienarse completamente con las posturas occidentales. No obstante, en caso de elección, se decantaría claramente por el polo democrático.

*Japón* se encuentra en una encrucijada geopolítica. Mientras que Corea del Norte continúa desarrollando su arsenal nuclear, la RPC moderniza su instrumento militar, realizando incursiones en sus aguas territoriales, y Rusia adopta una actitud cada vez más agresiva en sus fronteras septentrionales, Japón busca mantener una estrecha sintonía con EE. UU. y Corea del Sur, al mismo tiempo que involucra a otros países en la búsqueda de la desnuclearización de la península coreana. Adicionalmente, Japón sigue siendo un país influyente (con el cuarto PIB más grande del mundo), que observa a la RPC como el mayor desafío estratégico para asegurar la paz y la estabilidad en la

---

2 IMF. "World Economic Outlook Database, October 2023". *International Monetary Fund*, 10 de octubre de 2023. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>

3 "SIPRI Yearbook 2024". *Stockholm International Peace Research Institute*, 2024. <https://www.sipri.org/yearbook/2024>

región del Este de Asia, aspirando por un Indo-Pacífico libre y abierto, así como siendo un defensor incondicional del orden internacional liberal y apostando claramente por el polo democrático. El aumento gradual del gasto de defensa de Japón es parte de una estrategia a largo plazo para ampliar su estatus militar internacional.

*Reino Unido* mantiene una relación especial con EE. UU., colaborando estrechamente en asuntos de seguridad y defensa. Su salida de la UE (Brexit) ha tenido un fuerte impacto en la geopolítica británica, con desafíos actuales que afectan a su posición global. Su ubicación geográfica siempre ha influido e influye en su política exterior y comercio marítimo, siendo una potencia nuclear. A pesar de su declive como gran potencia, el Reino Unido continúa manteniendo una influencia significativa en los ámbitos económico, cultural, militar y político del entorno mundial, formando parte del polo democrático. Además de ser uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU con derecho a voto, forma parte del G7 y de la OTAN. Recientemente, tras el Brexit, el 58 % de los británicos desea volver a la UE.

*Irán* ocupa una importante posición estratégica en la región de Oriente Medio, mientras que su poder militar y su participación en asuntos internacionales constituyen aspectos clave en su posicionamiento geopolítico, compartiendo las posturas revisionistas de la RPC y Rusia, formando parte del polo autoritario. Su opaco programa nuclear está en cuestión ante la comunidad internacional. Asimismo, la geopolítica de Irán se caracteriza por una búsqueda de soberanía nacional que se enfrenta a los intereses de Occidente, principalmente de EE. UU. y de Israel. Como potencia regional en Oriente Medio controla varias milicias armadas en países árabes vecinos de Israel. Aparte del reciente establecimiento de relaciones con Arabia Saudita, mantiene una fuerte disputa con dicho país por el control de la región y por el liderazgo en el islam.

*Turquía* tiene una relación con el Sur Global basada en su identidad musulmana y su posición antiimperialista. Busca equilibrios y continúa aumentando sus relaciones con la RPC y Rusia, a pesar de ser un miembro de la OTAN. Desempeña un papel crucial en la geopolítica global y su influencia se extiende tanto hacia Asia Central como al Sur Global, especialmente hacia África. Practica una diplomacia ejemplar y su posicionamiento apuesta por el polo democrático. Además, la complejidad geopolítica de Turquía está poderosamente marcada por su situación geográfica, el papel energético y las tensiones de su periferia. Su rol como puente entre Oriente y Occidente, junto a su poder militar e influencia en Oriente Medio, le hace especialmente relevante como árbitro y como pivote geopolítico en el escenario regional e internacional.

*Pakistán* posee armas nucleares y juega un papel central en una región fronteriza a la *tierra corazón (heartland)* de Mackinder que engloba a parte de la RPC, India, Irán y Afganistán. Ocupa una relevante posición estratégica en el mundo debido a su geografía, población, armas atómicas y relaciones internacionales. Su posicionamiento geopolítico se caracteriza por una ambigüedad calculada entre los dos polos, situándose entre cuatro actores clave de la política internacional: la RPC, India, Irán y Afganistán. Pakistán ha fortalecido sus lazos económicos y militares con la RPC, especialmente a través del Corredor Económico China-Pakistán. La diferencia religiosa entre el islam de Pakistán y el hinduismo de la India, continúa siendo una fuente constante de conflicto, particularmente en torno a la región de Cachemira.

*Bangladesh*, por su parte, busca fortalecer la amistad y mantener una política exterior de *amistad para todos, maldad para nadie*; no obstante, tiene roces geopolíticos y económicos con algunos vecinos. La ubicación geopolítica única de Bangladesh es esencial para las potencias regionales y mundiales. Este país tiene uno de las más altas tasas mundiales de crecimiento económico de la última década. Su posicionamiento geopolítico apuesta por la ambigüedad calculada. De acuerdo con el Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU, Bangladesh se libraría de la onerosa etiqueta de País Menos Desarrollado en el año 2024. De hecho, ha estado registrando un índice de crecimiento que ronda el 8 %, por encima del promedio asiático. Sin embargo, según el FMI, el déficit por cuenta corriente que sufre el país se prolongará durante gran parte de esta década.

*Indonesia* constituye un actor fundamental en Asia-Pacífico. Es la mayor economía del Sudeste Asiático. En caso de conflicto podría desempeñar un papel importante para bloquear el comercio chino. Ejerce un rol relevante en la economía global y en las relaciones internacionales. La visión común India-Indonesia de la cooperación marítima Indo-Pacífico constituye un baluarte democrático en dicha región. La política exterior dinámica y equilibrada de Indonesia la convierte en una potencia regional en el entorno del Indo-Pacífico. Alberga la mayor población musulmana del mundo y su ubicación (enclavada entre los océanos Pacífico e Índico) le proporciona unas condiciones especiales dada su pertenencia a la ASEAN. Sin duda, una Indonesia fuerte y estable supone uno de los principales obstáculos para que la RPC se adueñe del MCM, mejorando —al mismo tiempo— la posición de la ASEAN en el Sureste Asiático. Su posicionamiento se inclina hacia el polo democrático.

*Corea del Sur* es considerada una potencia regional de nivel medio; no obstante, su protagonismo en las relaciones internacionales está aumentando en la región

del Nordeste Asiático debido, fundamentalmente, a sus iniciativas de cooperación internacional en diversos ámbitos con un enfoque de diplomacia multifacética. Ha buscado siempre mantener la estabilidad en la península coreana y ha participado activamente en esfuerzos diplomáticos para abordar asuntos relacionados con Corea del Norte. Asimismo, Corea del Sur ha sido el país más innovador del mundo durante siete de los últimos nueve años. Su liderazgo se basa en áreas como registro de patentes, investigación y desarrollo (I+D), y manufacturación. Se ha convertido en un actor diligente y activo en la dinámica global, destacando por su mencionada innovación, educación superior y desarrollo tecnológico. Conformar un miembro fundamental de encuadramiento en el polo democrático.

*Filipinas*, por su lado, ha emergido como uno de los mercados más prometedores y de más rápido crecimiento en el mundo. Su PIB experimentó un crecimiento del 7,6 % en el año 2022, consolidando aún más su posición como un destino atractivo para los inversores extranjeros. Recientemente, EE. UU. ha fortalecido su compromiso militar con Filipinas en caso de un enfrentamiento con la RPC. Su ubicación en la entrada marítima al Sudeste Asiático desde el océano Pacífico convierte a Filipinas en un actor clave para las principales potencias occidentales y asiáticas. Desde el punto de vista geopolítico, la estabilidad del país es crucial para los intereses políticos, económicos y estratégicos de los dos colosos rivales, EE. UU. y la RPC. Se postula en el campo del polo democrático.

*Vietnam* se ha convertido en una fuerza motriz en la manufactura y el comercio, mostrando una economía en auge y ganando reconocimiento internacional con cierta rapidez. Sin embargo, se encuentra en una encrucijada entre su éxito económico y su sistema político autoritario. Conformar un actor relevante en la política regional, pero aún persisten preocupaciones por la falta de libertades políticas internas. Las alianzas del país con organizaciones internacionales como la ASEAN y la ONU desempeñan un papel crucial en su desarrollo geopolítico. Estas instituciones brindan a Vietnam una plataforma para desempeñar un papel más activo en la diplomacia regional e internacional, al mismo tiempo que contribuyen a su estabilidad y seguridad. La situación geopolítica de Vietnam es de gran importancia global dado su impacto en la estabilidad regional y en el equilibrio de poder en Asia. Se sitúa en el entorno del polo autoritario.

*Egipto* constituye un importante mediador, tratando de apaciguar enfrentamientos y disminuyendo la tensión en los diferentes conflictos existentes en Oriente Medio.

Ha restablecido su tradicional alianza con EE. UU. y la UE, mientras ha mejorado sus relaciones con Israel, Rusia y países del Este africano. Busca mantener su relevancia en la zona y equilibrar sus intereses internacionales. Adicionalmente, Egipto ocupa una posición estratégica especial, siendo la unión entre África y Oriente Medio, afectando hasta un 10 % de las rutas comerciales a nivel mundial. El país continúa teniendo una significativa relevancia en la consecución de la estabilidad y la seguridad en Oriente Medio. De hecho, actualmente, está participando muy activamente en la búsqueda de la paz en la guerra entre Israel y Hamás. Se inclina por el polo democrático.

*Nigeria* enfrenta una paradoja dolorosa. A pesar de ser el país más poblado del continente y tener una economía robusta, la desigualdad y la inseguridad permanecen de manera alarmante, toda vez que en su territorio se aloja el grupo del salafismo yihadista de Boko Haram. Nigeria posee la economía más fuerte del África subsahariana, pero existe una falta de control de su población por parte del gobierno. A nivel global es el decimosegundo productor de petróleo. La geopolítica de Nigeria está relacionada con su posición en el continente africano y sus relaciones con países vecinos y potencias extranjeras. Para la geopolítica nigeriana, la diversidad étnica, los recursos naturales y las relaciones internacionales constituyen elementos fundamentales. Se postula hacia el polo democrático.

*México* depende económicamente de las relaciones comerciales con EE. UU., lo que le hace vulnerable a decisiones políticas y económicas tomadas en Washington. Por otro lado, sus enormes recursos naturales le brindan una sólida plataforma para proyectarse en el escenario geopolítico global. Por ello, se puede considerar que la geopolítica de México es compleja y multifacética. Como segunda economía de América Latina y decimoquinta mundial, México se enfrenta a desafíos globales en áreas como el cambio climático, conflictos geopolíticos y la economía mundial. Tiene una posición relevante en la arena geopolítica, aunque presenta limitaciones en su capacidad de influencia internacional. Se ubica en la corriente del polo democrático.

*Brasil* es el país más grande de Iberoamérica y ocupa el quinto lugar entre los países más extensos del mundo, formando alianzas con diferentes países. Los principales objetivos de la geopolítica de Brasil se enfocan en la ocupación de su inmenso territorio, acercándose a las costas del Pacífico a través de la cuenca del río Amazonas y ejerciendo un liderazgo en América del Sur como plataforma para desarrollar su gran estrategia de proyección global. Brasil es el principal socio comercial de la RPC, pero busca mantener buenas relaciones tanto con Washington como con Pekín. Se

posiciona con el polo democrático como una potencia regional y global, con una diplomacia neutral y ambiciosas propuestas para la paz y seguridad internacional.

En este contexto geopolítico, América Latina, en un futuro, puede reunir condiciones para constituirse en una entidad geopolítica internacional y tener su propio peso en el sistema global de poder, y así estar preparada y posibilitada para mirar de tú a tú a otros actores mundiales como EE. UU., la RPC o la UE. Para ello, dispone de dos grandes pesos pesados, Brasil y México, que pueden ejercer de ejes tractores de la región (en forma similar como lo están haciendo Francia y Alemania en la UE) para establecer entidades regionales, inicialmente, con los miembros más relevantes y con mayores capacidades de negociación colectiva en función de sus condiciones políticas, económicos, sociales o jurídicas, para iniciar el proceso de integración en la futura Unión de América Latina como actor geopolítico autónomo e independiente en la nueva era geopolítica del cercano futuro.

## **Conclusiones**

En virtud de lo expuesto en este artículo, en el que se han contemplado los últimos acontecimientos ocurridos en el teatro internacional donde han intervenido superpotencias, grandes potencias y potencias emergentes, la reciente historia geopolítica desde la IIGM, la existencia de los grandes dilemas geopolíticos, así como los actores más importantes que tienen y van a tener un gran protagonismo en los próximos años, se ha llegado a definir tres modelos o caminos geopolíticos a seguir por la comunidad internacional a corto y medio plazo en la nueva era geopolítica que se acerca.

La mayor parte de los indicios encontrados en el actual panorama geopolítico (caracterizado por la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad) se postulan por la vuelta a la antigua geopolítica de enfrentamiento entre bloques, aunque está claro que en una distinta configuración de la existente durante la guerra fría del siglo XX. En este entorno, de los tres modelos elegidos, uno de ellos, el denominado bipolaridad dual, es el que reúne las condiciones más adecuadas para instaurar la nueva era geopolítica que se anuncia.

Es decir, se han percibido dos concepciones diferentes de cómo se puede estructurar la nueva era geopolítica. Por un lado, la que está basada en los valores y principios de la democracia y, por otro, la que se sustenta en el autoritarismo, en la falta de libertad y en un orden represivo. En román paladino, se vislumbra una competencia geopolítica entre fuerzas geoestratégicas democráticas y fuerzas geoestratégicas autoritarias.

En el desarrollo de este camino de bipolaridad dual, aparecen los actores del G19, señalado en el apartado de las dos principales incógnitas geopolíticas del siglo XXI, alineados en uno de los dos bloques o polos considerados. Además de los 4 principales países que constituyen el núcleo del modelo (EE. UU., la UE, la RPC y Rusia), 2 países se postulan en el lado autoritario (Irán y Vietnam), 2 países en una posición ambigua (Pakistán y Bangladesh) y 11 países se postulan en el campo democrático (Brasil, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Japón, México, Nigeria, Reino Unido y Turquía). Por consiguiente, de los G19, 13 países se insertan en el terreno democrático, 4 en el autoritario y 2 en una posición ambigua.

No se ha incluido ni a Israel ni a Corea del Norte, países nucleares, ya que no responden a la tipología de países emergentes que caracterizan a los actores integrantes del G19. Sin embargo, ambos países se hallan enmarcados en dos de los grandes dilemas geopolíticos, el de Oriente Medio y el del Este de Asia, por lo que estarán implicados directamente en el resultado final de dichos grandes dilemas.

Finalmente, el camino que se presenta como bipolaridad dual en la nueva era geopolítica responde al escenario internacional que, con mucha probabilidad, nos espera en este primer tercio del siglo XXI. Tendrá un especial protagonismo la solución de los cuatro grandes dilemas geopolíticos existentes junto con el alineamiento que mantengan los actores del G19. Todo ello, en espera de que, en un futuro algo más lejano, la comunidad internacional sea capaz de establecer los principios y valores universales que sean respetados y cumplidos por toda la comunidad internacional.

### **Sobre el autor:**

#### **Jesús Rafael Argumosa Pila** – *European Institute of International Studies*

General de División del Ejército de Tierra de España. Ha ejercido el mando en todo tipo de Unidades del Arma de Ingenieros. Asimismo, ha sido Jefe de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Jefe de la División de Estrategia y Cooperación Militar y Jefe de la Sección de Estrategia del Estado Mayor Conjunto de la Defensa, Director Ejecutivo de la Asociación *Anciens* de NADEFCOL (2005-2014) y Presidente de la Asociación Española de Militares Escritores (2019-2023). Igualmente, ha impartido conferencias en numerosos cursos y seminarios vinculados con las relaciones internacionales y ha publicado más de tres centenares de artículos sobre Geopolítica, Estrategia, Seguridad y Defensa en diferentes revistas y periódicos civiles y militares, especialmente en la Revista Ejército, donde ha sido cuatro veces Premio Revista Ejército. Actualmente, es Vicepresidente y Director de la Cátedra de Estudios Estratégicos del *European Institute of International Studies* y Académico de Número de la Academia de las Ciencias y Artes Militares.

# TENDENCIAS E IMPACTOS ESTRATÉGICOS DEL COMPROMISO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN AMÉRICA LATINA

*Robert Evan Ellis*

## **Resumen**

*En este artículo se examinan las características y patrones clave del compromiso chino con América Latina y el Caribe, particularmente tras la pandemia de la COVID-19. Si bien el enfoque principal sigue siendo comercial, las empresas con sede en la República Popular China (RPC) han pasado de ejecutar grandes proyectos de infraestructura (respaldados por sus préstamos) a proyectos más pequeños y comercialmente más viables (centrados en energía renovable y tecnología digital), aunque también buscan la cooperación en sectores como el espacial y el de seguridad. Para ello, la RPC interactúa con la región de América Latina y el Caribe a nivel supranacional, nacional y subnacional, incluyendo el uso de la diplomacia pueblo a pueblo para tejer redes de influencia. En la era postpandemia, la RPC ha renovado su impulso diplomático, junto con nuevas iniciativas globales de Desarrollo, Seguridad y Civilización, y ha expandido su participación en países políticamente más cercanos a los Estados Unidos (EE. UU.), abarcando aspectos como gobierno, seguridad, medios de comunicación, infraestructura y otras cooperaciones que muestran su compromiso estratégico. En ese sentido, en este artículo se analiza cómo los beneficios económicos del compromiso con la RPC en la región son frecuentemente menores, mientras que las consecuencias adversas son mayores; por tanto, se puede afirmar que el compromiso chino está socavando indirectamente la democracia y la receptividad de la región para trabajar con EE. UU., al tiempo que crea opciones para que la RPC actúe contra los EE.UU. y sus socios en la región durante un posible conflicto con Occidente en el Indo-Pacífico.*

**Palabras clave:** *China, República Popular China, América Latina, militar, seguridad, digital, energía verde, competencia estratégica.*

## **Introducción**

La relación de América Latina con la República Popular China (RPC) y su impacto en el vínculo de esta región con los Estados Unidos (EE.UU.) se ha convertido en un elemento dominante en el discurso público de los países de la región. El compromiso

comercial de China con América Latina también ha desempeñado un papel cada vez más importante en su trayectoria económica y política. En ese contexto, el comercio entre China y América Latina se ha multiplicado por más de 35 desde el año 2000, alcanzando los 480 mil millones de dólares en el año 2023.<sup>1</sup> En consecuencia, no es de extrañar que la RPC sea el primer socio comercial de prácticamente todos los países de la región al sur de Costa Rica. Asimismo, las inversiones chinas en la región entre los años 2000 y 2023, aunque aún no al nivel de las acumuladas por EE. UU. y otras naciones desarrolladas, suman más de 193.200 millones de dólares.<sup>2</sup> Por ejemplo, tan solo los dos principales bancos políticos de la RPC han proporcionado más de 136 mil millones de dólares a la región desde el año 2005, mientras que sus bancos comerciales también están desempeñando un papel cada vez más relevante.<sup>3</sup>

La relación de la RPC con América Latina ha evolucionado significativamente desde que China fuera admitida en la Organización Mundial del Comercio en el año 2001. Antes de la crisis financiera global del año 2008, esta relación estaba dominada por el comercio, con una presencia limitada de empresas chinas que operaban en la región. Durante esos años, América Latina exportó mayormente materias primas y alimentos a la RPC, al tiempo que importó una amplia gama de productos manufacturados chinos. La interacción se caracterizó por un conocimiento relativamente limitado y percepciones erróneas de ambas partes, pero también por una intensa actividad de empresarios e individuos para construir vínculos y conocimiento, impulsada por la esperanza de obtener beneficios comerciales y de otra índole.

A partir del año 2010, las empresas chinas ampliaron sustancialmente su presencia en la región, mediante una combinación de adquisiciones, inversiones y proyectos de construcción de infraestructura financiados por China, muchos de los cuales generaron conflictos entre las entidades chinas y las comunidades locales por la forma en que los chinos buscaban hacer negocios y las normas y percepciones de los países latinoamericanos. Sin embargo, la presencia de la RPC sobre el terreno también creó oportunidades de aprendizaje e influencia.

---

1 “In 23 years bilateral trade between Latin America and China soared 35 times”. *MercoPress*, 30 de abril de 2024. <https://en.mercopress.com/2024/04/30/in-23-years-bilateral-trade-between-latin-america-and-china-soared-35-times>.

2 Dussel Peters, Enrique. “Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2024”. *RedALC-China*, 13 de mayo de 2024. [https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters\\_MonitorOFDI\\_2024\\_Eng.pdf](https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2024_Eng.pdf).

3 “Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database”. *Interamerican Dialogue*, 2024. Consultado el 2 de junio de 2024. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/).

La crisis de la COVID-19 del año 2020, en combinación con el mayor rechazo al avance de China en la región por parte de EE. UU. durante la administración de Donald Trump, desaceleró el progreso de los proyectos con la RPC. Por otro lado, creó oportunidades para que la RPC ampliara su influencia mediante la donación y venta de vacunas y suministros médicos durante la fase inicial de la pandemia, cuando aún no estaban disponibles en la región vacunas occidentales más eficaces basadas en MRNA.<sup>4</sup> La trayectoria del compromiso de la RPC con América Latina en el entorno postpandémico refleja cambios en la propia China, así como en la región y en los EE. UU. En ese sentido, en este artículo se examinan las dinámicas clave de las actividades de la RPC en América Latina, así como su evolución en el período pospandemia y sus impactos en la región.

### **Elementos Clave del Compromiso de la RPC con América Latina**

El compromiso de China con América Latina involucra no solo actividades comerciales (principalmente por parte de las empresas estatales chinas), sino también actividades en el ámbito de la seguridad, de la política (a nivel nacional, subnacional y supranacional) y de las relaciones con individuos en el gobierno, la academia y las empresas. En el período ulterior a la pandemia, las actividades de la RPC se han vuelto cada vez más asertivas, incluyendo una presión sustancial, aunque a menudo indirecta, contra los gobiernos que reconocen a Taiwán<sup>5</sup> y élites críticas con la RPC o que trabajan en contra de los intereses de su gobierno y sus empresas.<sup>6</sup>

***Compromiso Económico de la RPC con América Latina.*** En el ámbito económico, las actividades chinas en América Latina, como en otras partes del mundo, se centran en obtener acceso seguro a los recursos y mercados necesarios para sostener y desarrollar a la RPC, considerando la captura de la mayor parte del valor agregado en las cadenas de suministro asociadas para las entidades con sede en la RPC. En el proceso, la RPC presta especial atención a los proyectos de infraestructura digital, eléctrica y de transporte, aprovechándolos para apoyar el avance de las empresas chinas en otros ámbitos.

---

4 Lucie Kneip, "China's Vaccine Diplomacy in Latin America". *The Diplomat*, 10 de agosto de 2021. <https://thediplomat.com/2021/08/chinas-vaccine-diplomacy-in-latin-america/>.

5 "China's rejection of Guatemalan shipments could be related to Taiwan ties, Guatemala president says". *Reuters*, 24 de mayo de 2024. <https://www.reuters.com/world/chinas-rejection-guatemalan-shipments-could-be-related-taiwan-ties-guatemala-2024-05-25/>.

6 La suspensión por parte de China de un acuerdo de swap bancario de 5.000 millones de dólares con Argentina para mostrar su descontento con las declaraciones críticas de su nuevo presidente, Javier Milei, que critica a la RPC es un ejemplo ilustrativo. "China puts brake on Argentina's US\$6.5-billion currency swap amid Milei tensions". *Buenos Aires Times*, 19 de diciembre de 2023. <https://www.batimes.com.ar/news/economy/china-stops-us65-billion-swap-negotiated-by-alberto-fernandez.phtml>.

El sector de recursos chino ha pasado de centrarse en los productos básicos tradicionales (como el petróleo y el hierro) al litio, las tierras raras y otros materiales necesarios para la nueva economía energética. En la agricultura, la RPC ha comenzado gradualmente a comprar productos de mayor valor agregado (como carne de res, cerdo y aves) en lugar de solo soja, harina de pescado y otros alimentos para producir su propia proteína animal. La búsqueda de China por los mercados de América Latina ha evolucionado desde la venta de bienes manufactureros y servicios de construcción tradicionales, hasta tecnologías y dispositivos digitales avanzados, vehículos eléctricos y trabajos de construcción de infraestructura eléctrica y digital en la región.<sup>7</sup>

***Compromiso Espacial de la RPC.*** La RPC también ha buscado en la región durante más de 30 años el compromiso en el ámbito espacial, firmando un acuerdo con Brasil —en el año 1989— para codesarrollar y lanzar satélites a través del programa China-Brasil de Satélites de Recursos Terrestres (CBERS, por sus siglas en inglés), y —en el mismo año— firmando un acuerdo con Argentina para el acceso al observatorio astronómico Félix Aguilar en la provincia de San Juan. Desde entonces, el compromiso espacial chino ha evolucionado considerablemente, construyendo y lanzando tres satélites para Venezuela y uno para Bolivia. En ambos casos también jugó un papel clave en la instrumentación de las instalaciones de control terrestre primarias y secundarias de esos países, así como en la formación de su personal espacial. Este compromiso con los dos regímenes populistas y antiestadounidenses le dio a la RPC un acceso potencial significativo a los datos obtenidos por esos satélites e instalaciones, a través de los equipos y las relaciones humanas.<sup>8</sup>

En Argentina, la RPC negoció un contrato de 50 años con el anterior gobierno peronista de Cristina Fernández para construir y operar un radar espacial y una instalación de control en la remota provincia de Neuquén, administrado por *China Satellite Launch and Tracking Control General* (CLTC), una subsidiaria de las Fuerzas de Apoyo Estratégico del Ejército Popular de Liberación (EPL), sin presencia continua ni mecanismos fuertes de supervisión por parte del gobierno argentino.<sup>9</sup> Asimismo,

---

7 “New Infrastructure—Emerging Trends in Chinese Investment in Latin America”. *Inter-American Dialogue*, 25 de abril de 2024. <https://www.thedialogue.org/analysis/online-event-new-infrastructure-emerging-trends-in-chinese-investment-in-latin-america/>.

8 Ellis, R. Evan. “China-Latin America Space Cooperation – An Overview”. *The Diplomat*, 16 de febrero de 2024. <https://thediplomat.com/2024/02/china-latin-america-space-cooperation-an-overview/>.

9 Caro, Carlo J.V. “The Patagonian Enigma: China’s Deep Space Station in Argentina”. *The Diplomat*, 8 de enero de 2024. <https://thediplomat.com/2024/01/the-patagonian-enigma-chinas-deep-space-station-in-argentina/>.

la RPC ha avanzado con múltiples proyectos en el ya mencionado observatorio Félix Aguilar, incluido un telescopio espacial de 40 metros, así como los planes de la empresa china Emposat para construir una instalación de comunicaciones espaciales en Río Gallegos, en el extremo sur del país.<sup>10</sup>

En Chile, la Corporación Espacial Sueca (SSC, por sus siglas en inglés), que opera la Estación Satélite de Santiago, ha indicado que no permitirá que la CLTC de China continúe operando en la instalación, porque no puede garantizar que dichas operaciones sean utilizadas exclusivamente con fines no militares.<sup>11</sup> Por su parte, Perú colabora con la RPC en el intercambio de datos a través de su membresía en la Organización de Cooperación Espacial Asia-Pacífico, mientras que Venezuela y Nicaragua acordaron participar en la construcción de una estación de investigación lunar china.

***La RPC se Centra en la Infraestructura y la Conectividad.*** En sus relaciones comerciales en América Latina, como en otros lugares, la RPC se ha centrado en la conectividad a través de la construcción y operación de infraestructura. Inicialmente, la RPC centró sus esfuerzos en el sector del transporte, pero se ha desplazado cada vez más hacia la electricidad y la conectividad tanto digital como financiera. Ese enfoque comenzó antes de que la RPC reconociera oficialmente la capacidad de América Latina para participar en su Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), con la aceptación de Panamá como el primer miembro de la región en el año 2018. Desde entonces, 22 Estados de la región han declarado su participación en la BRI; sin embargo, a la fecha, ni los proyectos de infraestructura específicos ni los beneficios y obligaciones de ser miembro de la BRI están claros. Para la mayoría de los Estados de la región, la membresía es una promesa de interés para colaborar con China, con la esperanza de que dicha promesa le asegure la prioridad de la RPC para recibir los beneficios esperados.<sup>12</sup>

En infraestructura de transporte en la región, la mayoría de los megaproyectos propuestos por entidades chinas no han prosperado. Entre estos proyectos se encuentran el Canal de Nicaragua, el *canal seco* de Colombia y de Honduras, y el de

---

<sup>10</sup> Funaiole, Matthew P., Kim, Dana, Hart, Brian, & Bermudez Jr., Joseph S., “Eyes on the Skies: China’s Growing Space Footprint in South America”. *Center for Strategic and International Studies*, 4 de octubre de 2022. <https://features.csis.org/hiddenreach/china-ground-stations-space/>.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Jenkins, Rhys. “China’s Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed?”. *Journal of Current Chinese Affairs*. Vol. 51, Issue 1, <https://doi.org/10.1177/186810262110478>.

*Océanos Gemelos* que conectaría las costas del Atlántico y del Pacífico de América del Sur. Como se señaló anteriormente, el énfasis de la RPC se ha desplazado gradualmente de grandes proyectos de Estado a Estado —respaldados por préstamos de bancos chinos— a proyectos más pequeños. Las principales empresas de construcción chinas, como *China Harbour Engineering Corporation*, se están volviendo cada vez más sofisticadas, compitiendo y ganando proyectos incluso en países relativamente bien institucionalizados, así como aportando fondos a través de vehículos de financiación de asociaciones público-privadas. Algunos ejemplos de estos proyectos son la autopista Mar 2, el Metro de Bogotá y el Regiotram en Colombia, así como la mejora de algunos tramos de la Carretera 5 en Chile, por parte de *China Railway Corporation*.<sup>13</sup>

En el sector portuario, la RPC ha mantenido una presencia sustancial en la región desde finales de los años 1990, con la firma Hutchinson-Whampoa, con sede en Hong Kong, operando múltiples instalaciones en México, Panamá, las Bahamas y Argentina, entre otros. Adicionalmente, la empresa *China Merchant Port* (CMPort) tiene interés en el puerto de Kingston, en Jamaica, mientras que *China Harbour* construyó el puerto de Posorja, en Ecuador, para *DP World*, y un consorcio chino está actualmente completando el puerto privado de Chancay, en Perú, el cual transformará la dinámica de la logística marítima en la costa pacífica de Sudamérica.<sup>14</sup> Los proyectos de infraestructura chinos también incluyen esfuerzos para dragar y operar vías fluviales en la región, incluida una oferta de Shanghai para realizar trabajos de dragado en la desembocadura del corredor del río Paraguay-Paraná, fundamental para las exportaciones de cinco naciones sudamericanas, así como un proyecto de *China Harbour* para profundizar las vías fluviales del Amazonas en el interior de Perú y operarlas como rutas de peaje.<sup>15</sup>

En el ámbito de la conectividad eléctrica, las empresas chinas han desempeñado un papel importante en la construcción y operación de infraestructura de generación, transmisión y distribución, centrándose en la energía verde y las nuevas tecnologías. Al respecto, la RPC ha aprovechado una combinación de empresas constructoras, su

---

<sup>13</sup> “Corporación de Construcción Ferroviaria de China gana concesión de carretera de Chile”. *Milenio*, 17 de febrero de 2023. <https://www.milenio.com/asia-y-oceania/la-ruta-de-la-seda/corporacion-china-gana-concesion-carretera-chile>

<sup>14</sup> Braw, Elizabeth. “Peru Learns to Read the Fine Print in China Deals”. *Foreign Policy*, 13 de mayo de 2024. <https://foreignpolicy.com/2024/05/13/peru-learns-to-read-the-fine-print-in-china-deals/>.

<sup>15</sup> Collins, Dan. “China-backed Amazon Waterway mired in murky information”. *Dialogue Earth*, 13 de septiembre de 2019. <https://dialogue.earth/en/water/30190-china-backed-amazon-waterway-mired-in-murky-information/>.

propia mano de obra y equipos de bajo costo, y autofinanciamiento para construir numerosas represas hidroeléctricas en Ecuador, Bolivia, Honduras y otros lugares, aunque tuvieron dificultades en materia de calidad, impacto ambiental y relación con las comunidades y la fuerza laboral local en prácticamente todos los proyectos, incluidos algunos en los que el Estado canceló el contrato de la empresa china por incumplimiento. Asimismo, la RPC utiliza ventajas similares para construir importantes proyectos eólicos y fotovoltaicos, incluidos Cauchari-Olaroz en Argentina y la instalación de Açu en Brasil, dos de las más grandes del hemisferio.<sup>16</sup>

A través de fusiones y adquisiciones, a partir del año 2010, las principales empresas eléctricas chinas —entre las que figuran *State Grid*, *China Three Gorges* y *State Power Investment Corporation* (SPIC) — han construido una presencia significativa en la región para competir por proyectos de infraestructura pública. De esa manera, las empresas chinas han capturado el 57 % del mercado chileno de transmisión y distribución de electricidad, y el 100 % de la distribución de electricidad en el área metropolitana de Lima, Perú.<sup>17</sup> Por su parte, la empresa *Power China* se asocia con numerosos actores más pequeños para mejorar su posición tanto en proyectos de infraestructura eólica, solar y de otro tipo, como en el mercado de productos eléctricos como baterías de almacenamiento industriales y paneles fotovoltaicos en toda la región.

En el sector digital, las empresas Huawei y ZTE han estado activas en la región desde la década de 1990, a las que se les han sumado otras empresas también chinas como Xiaomi y Oppo. A menudo, estas empresas son proveedores de dispositivos y construcción de infraestructura y otros servicios para las empresas de telecomunicaciones comerciales o estatales de la región. Actualmente, Huawei está aprovechando su posición de haber construido o suministrado la infraestructura existente, así como el costo y las características de su oferta 5G para ganar roles en la infraestructura 5G a medida que la región la implemente.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Ellis, R. Evan. “Is China Cornering the Green Energy Transition in Latin America?”. *Dialogo*, 28 de febrero de 2024. <https://dialogo-americas.com/articles/is-china-cornering-the-green-energy-transition-in-latin-america/>.

<sup>17</sup> Michael Stott & Joe Daniels. “US raises concern with Peru over Chinese control of infrastructure”. *Financial Times*, 3 de octubre de 2023. <https://www.ft.com/content/2c77be69-60d7-4d5c-a0c6-c7978bde3888>.

<sup>18</sup> Alvarado, Parsifal d’Sola. “Huawei’s Expansion in Latin America and the Caribbean: Views from the Region”. *United States Institute for Peace*, 17 de abril de 2024. <https://www.usip.org/publications/2024/04/huaweis-expansion-latin-america-and-caribbean-views-region>.

Huawei también está desempeñando un papel cada vez más dominante en la computación en la nube, así como en soluciones de sistemas de seguridad en la región, incluidos proyectos de ciudades inteligentes y seguras, a menudo como integrador de otros proveedores chinos. Si bien el número de proyectos de *ciudades inteligentes y seguras* en la región que realmente han salido adelante (como el ECU-911 en Ecuador y el BOL-110 en Bolivia) es limitado, empresas chinas de cámaras y sensores (como Hikvision y Dahua) desempeñan un papel dominante —a menudo no reconocido— en los sistemas de seguridad privados y corporativos en toda la región.<sup>19</sup> Como complemento al papel de la RPC en la conectividad digital, la empresa china de viajes compartidos Didi Chuxing tiene una presencia significativa en la región, con acceso a los patrones de viaje y otros datos de millones de conductores y usuarios.<sup>20</sup> De manera similar, la empresa china Alibaba ha llegado a desempeñar un papel importante en el comercio electrónico, particularmente en el ámbito de empresa a empresa.

En el sector financiero, los bancos comerciales chinos han pasado de una presencia representativa a constituir una sucursal bancaria tradicional, aceptando depósitos de clientes, otorgando préstamos y realizando otras transacciones en países como Brasil y Argentina.<sup>21</sup> El sistema chino de transferencia electrónica de fondos *Union Pay* también está ampliamente disponible en la región. Igualmente, en la banca no tradicional, el multimillonario chino Jack Ma ingresó al mercado brasileño con una participación en la firma Nutec.<sup>22</sup>

***La RPC Influye en los Esfuerzos y el Compromiso Político en América Latina.*** A diferencia de la Unión Soviética durante la Guerra Fría, la RPC —en general— no ha buscado abiertamente imponer un modelo económico en la región o subvertir gobiernos democráticos a través de movimientos guerrilleros. Más bien, ha utilizado la enorme influencia que proviene de la expectativa de beneficios a través de sus

---

19 Ellis, R. Evan. “El Avance Digital de China en América Latina”. *Seguridad y Poder Terrestre*, Vol. 1, No. 1 (2022): Julio – Septiembre: 15-39. <https://revistas.ceeeep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/article/view/5>

20 Dai, Sarah. “How China’s Didi Chuxing quietly grew into a Latin American ride-hailing giant”. *South China Morning Post*, 19 de abril de 2020. <https://www.scmp.com/tech/enterprises/article/3080454/how-chinas-didi-chuxing-quietly-grew-latin-american-ride-hailing>.

21 Ugarteche, Oscar & de Leon, Carlos. “El financiamiento de China a América Latina”. *Observatorio económico Latinamericano*, 3 de febrero de 2020. <https://obela.org/analisis/el-financiamiento-de-china-a-america-latina#:~:text=Por%20otro%20lado%2C%20los%20bancos%20comerciales%20presentes%20en,de%20Argentina%2C%20Brasil%2C%20Chile%2C%20M%C3%A9xico%2C%20Panam%C3%A1%20y%20Per%C3%BA>.

22 Mandl, Carolina. “China’s Tencent invests \$180 million in Brazil fintech Nubank”. *Reuters*, 8 de octubre de 2018. <https://www.yahoo.com/news/chinas-tencent-acquire-stake-brazil-181104606.html>.

actividades comerciales, para inducir a sus socios a estar abiertos a trabajar con China y abstenerse de un discurso abiertamente crítico sobre su comportamiento en áreas importantes para la RPC, como el reconocimiento de Taiwán, la violación por parte de la RPC de las obligaciones del tratado en Hong Kong, la represión de los musulmanes uigures en Xinjiang, la militarización de las islas en el Mar de China Meridional y su comportamiento cada vez más agresivo hacia sus vecinos.<sup>23</sup>

En el ámbito político, la RPC está comprometida con América Latina y el Caribe a nivel multilateral, nacional, subnacional y supranacional. A nivel nacional, la RPC ha reconocido a 12 países de la región como *socios estratégicos*, de los cuales siete son socios estratégicos *integrales*.<sup>24</sup> Con algunos países, incluidos Venezuela y Brasil, ha establecido grupos de trabajo a nivel ministerial para facilitar la profundización de la relación. La RPC también emplea Tratados de Libre Comercio (TLC) como vehículos para ampliar su acceso a la región y, al mismo tiempo, proteger sus propios mercados en sectores de alto valor agregado a través de barreras no arancelarias. Los ejemplos incluyen los TLC firmados con Chile, Perú, Costa Rica y, más recientemente, Ecuador y Nicaragua. Actualmente, la RPC está negociando acuerdos con El Salvador y Honduras, y ha expresado su interés en firmar un TLC con Colombia y Uruguay, no habiendo logrado negociar un TLC con Panamá.<sup>25</sup>

Asimismo, la RPC ha sido cada vez más activa a la hora de cortejar socios a nivel subnacional, donde hay menos visibilidad política y donde se puede decir que las restricciones legales y administrativas para aceptar ofertas chinas de viajes y otros beneficios son menores. Las relaciones entre ciudades y provincias hermanas han sido un vehículo clave a través del cual la RPC ha buscado influencia al llevar a alcaldes y funcionarios locales a China, hacer donaciones a universidades locales y brindar otros beneficios.<sup>26</sup>

---

23 Ellis, R. Evan, Piazza, Kelly Senters, Greer, Adam & Uribe, Daniel. "China's Use of Soft Power in Support of its Strategic Engagement in Latin America". *Journal of the Americas*, Vol. 4, n.º 2: 159-182. [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/journals/Volume-4\\_Issue-2/03-Ellis\\_eng.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/journals/Volume-4_Issue-2/03-Ellis_eng.pdf)

24 Roy, Diana. "China's Growing Influence in Latin America". *Council on Foreign Relations*, 15 de junio de 2023. <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri#:~:text=In%20addition%20to%20several%20bilateral%20agreements%20with%20countries,Argentina%2C%20Brazil%2C%20Chile%2C%20Ecuador%2C%20Mexico%2C%20Peru%2C%20and%20Venezuela>.

25 Ellis, R. Evan. "Insights from Comparing PRC Engagement in Africa and Latin America". *The Diplomat*, 20 de octubre de 2023. <https://thediplomat.com/2023/10/comparing-chinas-engagement-in-africa-and-latin-america/>.

26 Klaus, Ian. "Ties that Bind: China's BRI and City Diplomacy in a Shifting World Order". *ISPI On-Line*, 6 de julio de 2020. <https://www.ispionline.it/en/publication/ties-bind-chinas-bri-and-city-diplomacy-shifting-world-order-26852>.

A menudo la RPC utiliza el trabajo a nivel subnacional como una alternativa a los obstáculos a nivel nacional. Durante la presidencia del escéptico Jair Bolsonaro en Brasil, por ejemplo, las empresas chinas ampliaron su compromiso con gobiernos estatales brasileños más receptivos, incluidos Sao Paulo y los del noreste del país. En Argentina, los chinos están particularmente incentivados a trabajar con las provincias, no solo por la declaración del presidente Javier Milei de que no negociará *pactos con comunistas*,<sup>27</sup> sino también porque las decisiones clave sobre el acceso a recursos, como el litio tan deseado por las empresas chinas, se toman a nivel provincial.<sup>28</sup>

A nivel supranacional, los chinos han desempeñado —durante mucho tiempo— un papel en el sistema interamericano establecido, siendo observadores en la Organización de Estados Americanos (OEA) desde el año 2004 y formando parte de la Junta Directiva del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde el año 2009. Al igual que su papel en otros organismos como la Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas, a menudo han utilizado su participación en dichas instituciones para tratar de suprimir informes críticos y, cuando es posible, aprovechar esas instituciones para apoyar los objetivos de China.<sup>29</sup> Los ejemplos incluyen el establecimiento de fondos de cofinanciamiento con el BID para identificar y posicionar a empresas chinas a fin de ganar proyectos respaldados por préstamos del BID.<sup>30</sup>

El instrumento elegido por China para el compromiso multilateral con la región es, posiblemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Al igual que con el uso del foro FOCAC en África por parte de la RPC, la débil institucionalización de la Celac le permite a la RPC avanzar en su propia agenda, al tiempo que minimiza las oportunidades de los Estados de la región para coordinar una

---

27 “‘No hago pactos con comunistas’, dijo Milei, que quiere romper relaciones con China y Brasil”. *El País*, 17 de agosto de 2023. <https://www.elpais.com.uy/mundo/argentina/no-hago-pactos-con-comunistas-dijo-milei-que-quiere-romper-relaciones-con-china-y-brasil>.

28 Ver, por ejemplo, Lucila Sigal, “Argentine court in key lithium region halts new permits over environmental concerns”. *Reuters*, 15 de marzo de 2024. <https://www.reuters.com/world/americas/argentine-court-key-lithium-region-halts-new-permits-over-environmental-concerns-2024-03-14/>.

29 “An Armchair Conversation with Mauricio Claver-Carone, President of the Inter-American Development Bank”. *Center for Strategic and International Studies*, 18 de febrero de 2021. <https://www.csis.org/analysis/armchair-conversation-mauricio-claver-carone-president-inter-american-development-bank>.

30 “China to provide \$2 billion for Latin America and the Caribbean Co-financing Fund”. *Interamerican Development Bank*, 13 de marzo de 2013. <https://www.iadb.org/en/news/china-provide-2-billion-latin-america-and-caribbean-co-financing-fund#:~:text=The%20proposed%20%242%20billion%20contribution%20by%20China%20will,to%20complement%20IDB%20loans%2C%20subject%20to%20pre-established%20limits>.

posición común con respecto a lo que quieren de China y el acceso a sus productos y mercados. A diferencia de la OEA, EE. UU. y Canadá no están presentes en la Celac, lo que permite a la RPC interactuar con la región sin la presencia de su rival geopolítico.<sup>31</sup>

Cada tres años, China celebra un foro de nivel ejecutivo con la Celac, en el que avanza un nuevo plan estratégico plurianual para su compromiso con la región. Si bien el documento es generalmente escaso en detalles, destaca las áreas que la RPC considera prioritarias. En su más reciente plan 2022-2024, estas áreas incluían tecnologías digitales, energía verde y cooperación espacial.<sup>32</sup> La RPC también ha establecido una serie de foros temáticos afiliados a la Celac, que utiliza para promover sus objetivos de participación en esas áreas. Estos incluyen un foro de defensa (a través del cual la RPC ha reunido a ministros de Defensa de la región), un Foro de Ayuda en Casos de Desastre (mediante el cual ha tratado de vender sus soluciones tecnológicas y de construcción a la región como respuesta al cambio climático), un foro de *Think Tank* (lo que ha permitido a la RPC construir relaciones con importantes entidades académicas de la región) y, más recientemente, un Foro de Cooperación Espacial para promover el compromiso con América Latina en ese dominio estratégicamente importante.<sup>33</sup>

***Redes de Influencia de la RPC y Participación entre Personas.*** Como complemento a su compromiso diplomático y en apoyo a sus objetivos políticos y económicos, la RPC mantiene redes de influencia —cada vez más sofisticadas— entre pueblos en América Latina, las cuales son multidimensionales y se superponen. Estas redes incluyen 45 Institutos Confucio en la región, que imparten educación patrocinada por el gobierno de la RPC sobre el idioma y la cultura china, pero también sirven como puerta de entrada para establecer vínculos con prominentes jóvenes de la región, interesados en la RPC, a quienes se le ofrecen becas para estudiar en China, fomentando relaciones sólidas con los futuros líderes de la región.

---

31 Ellis, R. Evan. “Forums And Influence: Chinese Competitive Strategy and Multilateral Organizations in Latin America and the Caribbean”. *Modern Warfare Institute*, 14 de junio de 2022. <https://mwi.usma.edu/forums-and-influence-chinese-competitive-strategy-and-multilateral-organizations-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

32 Ellis, Evan & Lazarus, Leland. “China’s New Year Ambitions for Latin America and the Caribbean”. *The Diplomat*, 12 de enero de 2022, <https://thediplomat.com/2022/01/chinas-new-year-ambitions-for-latin-america-and-the-caribbean/>.

33 “2024 China-Latin American and Caribbean States Space Cooperation Forum Wuhan Declaration—Space promotes the building a community of shared future”. *China National Space Agency*, official website, 25 de abril de 2024. <https://www.cnsa.gov.cn/english/n6465652/n6465653/c10514240/content.html>.

Adicionalmente, la RPC también lleva a China a otros latinoamericanos. El más reciente plan China-Celac indicaba el objetivo de llevar al menos 5.000 funcionarios gubernamentales de la región a la RPC entre los años 2022 y 2024, así como a otros 3.000 para becas de *formación*.<sup>34</sup> Entre esos invitados se encuentran académicos, empresarios, periodistas, políticos e incluso personal gubernamental, como militares, policías y jueces, orientados hacia China. Dichos viajes crean relaciones positivas que pueden facilitar que estas personas brinden conocimientos a sus anfitriones y colegas chinos, así como moderen su propio discurso sobre la RPC, con la esperanza de tener acceso continuo a la RPC a través de dichos viajes en áreas de interés profesional o personal del invitado y, a veces, también a través de honorarios por conferencias u otros pagos.<sup>35</sup>

En América Latina, la División de Enlace Internacional del Partido Comunista Chino, el Departamento de Trabajo del Frente Unido, mantiene relaciones con numerosas *Sociedades de Amistad*, Cámaras de Comercio y otros grupos orientados a China en la región, complementando las relaciones que la RPC construye con los latinoamericanos en China y permitiendo que los funcionarios de la RPC apliquen y coordinen su influencia en la región a través de actores locales.<sup>36</sup>

La RPC también ha quedado expuesta al operar *comisarías de policía* en América Latina, aparentemente para ayudar a los chinos étnicos en el extranjero con gestiones que involucran al gobierno de la RPC (como visas), pero también destacando el creciente reconocimiento de China de que la población de su diáspora es un activo estratégico con el cual los vínculos deben mantenerse y a través del cual se puede ejercer influencia. Mediante estas *comisarías de policía*, la RPC puede aprovechar su capacidad para impactar no solo el comportamiento y el discurso público de las comunidades chinas en el extranjero, sino también el de sus familiares en China, pudiendo —también— obtener información.<sup>37</sup>

***Compromiso de Seguridad de la RPC en América Latina.*** En el ámbito militar, la importancia de la RPC como socio comercial y potencia global, más que por la calidad

---

34 “CHINA - CELAC JOINT ACTION PLAN FOR COOPERATION IN KEY AREAS (2022-2024)”. *People's Republic of China embassy in Guyana*, official webpage, 13 de diciembre de 2021. [http://gy.china-embassy.gov.cn/eng/xwfw/202112/t20211213\\_10469237.htm](http://gy.china-embassy.gov.cn/eng/xwfw/202112/t20211213_10469237.htm).

35 Ellis, R. Evan, Piazza, Kelly Senters, Greer, Adam & Uribe, Daniel. “China’s Use of Soft Power in Support of its Strategic Engagement in Latin America”. *Journal of the Americas*, Vol. 4, n.º 2: 159-182. [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/journals/Volume-4\\_Issue-2/03-Ellis\\_eng.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/journals/Volume-4_Issue-2/03-Ellis_eng.pdf)

36 Ibid.

37 Dirks, Emile & Fu, Diana. “China’s overseas police stations: An imminent security threat?”. *The Brookings Institution*, 16 de febrero de 2024. <https://www.brookings.edu/articles/chinas-overseas-police-stations-an-imminent-security-threat/>.

de su equipo militar o de sus programas de entrenamiento, ha abierto puertas a relaciones entre militares y a otras relaciones de seguridad. Estas relaciones ayudarían al EPL a establecer operaciones en el hemisferio occidental más rápidamente y a operar allí de una manera más ágil y efectiva, si alguna vez se les pide que lo hagan en el contexto de un conflicto militar a gran escala con los EE. UU.<sup>38</sup>

Las actividades militares de la RPC en la región incluyen no solo la venta y la donación de armas, entrenamiento y equipo militar, sino también la búsqueda de oportunidades en la región por parte de empresas de seguridad privadas chinas.<sup>39</sup> La mayoría de las ventas de armas chinas en América Latina han sido a gobiernos antiestadounidenses, incluida la venta de cazas K-8 y radares al régimen de Chávez en Venezuela, la venta de K-8, helicópteros militares Z-9 y vehículos blindados de transporte de personal al régimen de Evo Morales en Bolivia, así como la venta de radares militares y más de 700 vehículos militares al Ecuador. Sin embargo, otros países como Perú también han comprado camiones y 27 vehículos con sistemas de lanzamiento múltiple de cohetes Tipo 90B a la RPC, incluyendo la posibilidad de adquirir más equipamiento en los próximos años.<sup>40</sup> Adicionalmente, se puede mencionar la compra de un buque patrullero chino en alta mar, OPV, por parte de Trinidad y Tobago en el año 2014, y la compra de una pequeña cantidad de vehículos blindados de transporte de personal WMZ-551 por parte de Argentina.

El gobierno de la RPC también ofrece una cantidad sustancial de donaciones tanto a las fuerzas militares como a las fuerzas policiales de la región. Estas donaciones comúnmente involucran vehículos de doble uso (como camiones, tractores y ambulancias para el ejército) y pequeños aviones de transporte militar Y-12 entregados a Colombia, Costa Rica y Guyana. Con respecto a las fuerzas policiales de la región, la RPC ha donado patrulleros y motocicletas a Guyana, República Dominicana y Costa Rica, entre otros. También les ha proporcionado otros equipos, incluidos 6.000 chalecos y cascos de Kevlar donados a la Policía

---

38 Ellis, R. Evan. "The Strategic Role of Latin America in a Global Conflict Over Taiwan". *Seguridad y Poder Terrestre*, Vol. 2, No. 1, enero - marzo 2023: 113 -131. <https://revistas.cecep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/article/view/21/35>

39 Lazarus, Leland & Ellis, R. Evan. "Chinese Private Security Companies in Latin America". *The Diplomat*, 17 de julio de 2023. <https://thediplomat.com/2023/07/chinese-private-security-companies-in-latin-america/>.

40 "Peru reevaluating future of Type 90B MRLS partnership with China's next purchase still pending". *Army Recognition*, 11 de abril de 2024. <https://www.armyrecognition.com/news/army-news/2024/peru-reevaluating-future-of-type-90b-mrls-partnership-with-china-s-next-purchase-still-pending>.

Nacional de Panamá, al Servicio Aéreo y Naval (SENAN) y al Servicio de Fronteras (SENAFRONT) en febrero de 2023.<sup>41</sup>

Los productos militares chinos han estado plagados de problemas de calidad, como es el caso del sistema de radar comprado a *China Electronics Technology Group Corporation* (CETC) durante el gobierno populista del expresidente Rafael Correa en Ecuador, el cual era funcionalmente inadecuado para las condiciones selváticas, lo que llevó a Ecuador a cancelar la adquisición, precipitando una batalla legal de varios años con el gobierno ecuatoriano. Por su parte, Perú también tuvo problemas con vibraciones peligrosas en los camiones militares Dongfeng, Beiben y Shanxi donados por la RPC, así como con municiones defectuosas de 7,62 mm que tuvieron que ser devueltas porque su metal —incorrectamente blando— se atascaba en las armas durante el combate, poniendo en riesgo la vida de los soldados.

Asimismo, una parte importante de los contratos de la RPC con Estados de la región ha tenido irregularidades contractuales, incluidas investigaciones de soborno en la adquisición —por parte de Perú— de los vehículos MLRS Tipo 90B<sup>42</sup> y en la compra —por parte de Bolivia— de helicópteros chinos Z-9.<sup>43</sup> En los últimos años, varios Estados han decidido abandonar las compras de armas que estaban contemplando a China, destacándose la decisión de Argentina de no comprar aviones de combate chinos FC-1, y la decisión de Uruguay de no comprar patrulleras en alta mar a la RPC.<sup>44</sup>

En el ámbito de la educación y el entrenamiento militar profesional, prácticamente todos los Estados que mantienen relaciones diplomáticas con la RPC han enviado personal a sus cursos cortos (de 3 a 5 semanas) en la Universidad de Defensa Nacional de China en Champing. Un número menor de Estados latinoamericanos también ha enviado estudiantes a cursos más largos, como el Curso de Comando y Estado

---

41 Bravo, Douglas. “China dona miles de equipos tácticos de protección a Panamá”. *Defensa.com*, 14 de febrero de 2023. <https://www.defensa.com/centro-america/china-dona-miles-equipos-tacticos-proteccion-panama>.

42 Watson, Peter. “Perú investiga la adquisición de los lanzadores múltiples Norinco a China”. *Infodefensa*, 5 de enero de 2017. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3079068/peru-investiga-adquisicion-lanzadores-multiples-norinco-china>.

43 Carol, Marcela V. “Primer relevo en la historia de puestos militares bolivianos con helicópteros chinos Z9”. *Defensa*, 15 de mayo de 2021. <https://www.defensa.com/bolivia/primer-relevo-historia-puestos-militares-bolivianos-helicopteros>.

44 “China transmitió a Uruguay su ‘descontento’ por procedimiento de compra de buques OPV para la Armada”. *El Observador*, 11 de marzo de 2023. <https://www.elobservador.com.uy/nota/china-transmitio-a-uruguay-su-descontento-por-procedimiento-de-compra-de-buques-opv-para-la-armada-20231016450>.

Mayor efectuado por el EPL fuera de Nanjing. Asimismo, la RPC ha comenzado a ofrecer capacitación policial, además de capacitación militar, incluidas invitaciones extendidas a Nicaragua.<sup>45</sup>

Con respecto a la presencia militar del EPL en la región, delegaciones de las Escuelas de Guerra del EPL y otras instituciones chinas visitan periódicamente a sus homólogos en América Latina. Adicionalmente, la policía militar china fue desplegada en Haití entre los años 2004 y 2012, como parte de la fuerza de paz MINUSTAH, liderada por Brasil. Igualmente, el buque hospital Arca de la Paz de la Armada del EPL ha visitado la región tres veces, en los años 2011, 2015 y 2018-2019.<sup>46</sup> Además, francotiradores del EPL participaron en un juego de guerra militar en Venezuela en el año 2023. La RPC también ha mantenido una presencia en las instalaciones de escuchas electrónicas en Bejucal, Cuba, desde al menos el año 2019, y, según se informa, está negociando una presencia semipermanente para sus entrenadores militares en Cuba.<sup>47</sup> Sin embargo, a pesar de estos avances, la RPC estaría reduciendo su presencia militar en América Latina, debido —en parte— a la reacción de EE. UU., pudiendo mencionarse la falta de interés de la RPC por participar en una nueva Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Haití y por realizar nuevas visitas del Arca de la Paz a la región, considerando que la última visita se realizó en el año 2019.

***El Crimen Organizado Chino en América Latina.*** Con la expansión de los compromisos comerciales y las conexiones entre China y América Latina, los vínculos ilícitos también se han incrementado. Las tríadas con sede en la RPC operan dentro de las comunidades chinas en la región, desempeñando un papel importante en el tráfico de ciudadanos chinos y en los contratos de estos migrantes con empresas chinas en la región. Además, estas tríadas se involucran en juegos de azar y micro-lavado de dinero. Se cree que múltiples mafias chinas (incluidos grupos de Fujian y Cantón) operan en México y otras partes de la región. Las organizaciones criminales chinas colaboran con sus homólogos latinoamericanos (particularmente con los cárteles mexicanos de Sinaloa y CJNG) en el tráfico de fentanilo y sus precursores, así como en

---

45 “Delegación de seguridad de China llega Managua para reunirse con la policía, Cancillería, y Mint”. *La Prensa*, 27 de mayo de 2024. <https://www.laprensani.com/2024/05/27/politica/3325003-china-nicaragua-encuentros-ministerio>.

46 Ellis, R. Evan. “Trends in PRC Security Engagement in Latin America and the Caribbean”. *The Diplomat*, 23 de febrero de 2024. <https://thediplomat.com/2024/02/chinas-security-engagement-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

47 “China negocia con Cuba una ‘instalación de entrenamiento militar’ en la isla”. *La Razón*, 20 de junio de 2023. <https://www.la-razon.com/mundo/2023/06/20/china-negocia-con-cuba-una-instalacion-de-entrenamiento-militar-en-la-isla/>.

el movimiento de otras drogas sintéticas desde Wuhan, China, hacia la región.<sup>48</sup> Según se informa, los grupos involucrados en este comercio incluyen las triadas 14K y Sun Ye-on, entre otras.

La proliferación de bancos chinos y de actividades comerciales legítimas en la región también ha facilitado el uso de dichas entidades por parte de grupos del crimen organizado chino para el lavado de dinero. En el caso del llamado *Dinero Volador*, dirigido por el empresario chino Li Xizhi, las pandillas chinas toman posesión del efectivo pagado a narcos afiliados al cartel mexicano en EE. UU., sin moverlo a través de las fronteras, y transfieren la propiedad de ese efectivo a millonarios en la RPC. Luego, los millonarios chinos transfieren una cantidad correspondiente a grupos afiliados a los carteles en México, quienes la utilizan para comprar productos de China sin pagar todos los derechos de aduana. La técnica no solo es más rápida que el contrabando tradicional de efectivo y el lavado de dinero basado en el comercio, sino que también es más difícil de detectar para las autoridades occidentales, en la medida en que el dinero cambia de manos en bancos y grupos chinos poco transparentes.<sup>49</sup>

Adicionalmente, los grupos chinos desempeñan un papel clave en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR, por sus siglas en inglés),<sup>50</sup> así como en el tráfico de vida silvestre en la región, incluidas especies exóticas de mariposas, caballitos de mar, dientes de tigre y aletas de tiburón.<sup>51</sup> Elementos criminales chinos están involucrados en todos los eslabones de la cadena de valor ilícito del sector minero ilegal, desde quienes compran los metales en la RPC hasta quienes los pagan a nivel local, pasando por los comerciantes chinos que suministran el mercurio y actividades ilícitas como la prostitución a los mineros.

---

48 Pelcastre, Julieta. “Chinese Criminal Networks and Their Reach in Latin America”. *Dialogo*, 16 de febrero de 2024. <https://dialogo-americas.com/articles/chinese-criminal-networks-and-their-reach-in-latin-america/>.

49 Rotela, Sebastian & Berg, Kirsten. “How a Chinese American Gangster Transformed Money Laundering for Drug Cartels”. *ProPublica*, 11 de octubre de 2022. <https://www.propublica.org/article/china-cartels-xizhi-li-money-laundering>.

50 Myers, Steven Lee, Chang, Agnes, Watkins, Derek & Fu, Claire. “How China Targets the Global Fish Supply”. *The New York Times*, 26 de septiembre de 2022. <https://www.nytimes.com/interactive/2022/09/26/world/asia/china-fishing-south-america.html>.

51 Lazarus, Leland & Gosco, Alexander. “Triads, Snakeheads, and Flying Money: The Underworld of Chinese Criminal Networks in Latin America and the Caribbean”. *Dialogo*, 27 de septiembre de 2023. <https://dialogo-americas.com/articles/triads-snakeheads-and-flying-money-the-underworld-of-chinese-criminal-networks-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

## Tendencias del Avance de China en América Latina

Como se ha señalado, el perfil de China en América Latina ha evolucionado significativamente en el período pospandemia, reflejándose cambios en la región, en la respuesta de EE. UU. y en la propia China.

***En adición a los Negocios.*** En los últimos años, la RPC ha desarrollado una serie de conceptos para su compromiso con América Latina, que enmarcan sus actividades en un tono cada vez más político y estratégico, en lo que la RPC llama una *Comunidad de Destino Común*.<sup>52</sup>

En su *Iniciativa de Desarrollo Global* (GDI, por sus siglas en inglés), la RPC enfatiza la causa común que reivindica con las naciones *en desarrollo* de América Latina, diferenciándolas de naciones *desarrolladas*, como EE. UU., Japón y Corea del Sur. La combinación del sentido de excepcionalismo de China con el uso del vínculo del *mundo en desarrollo* para cortejar a sus socios, quedó ilustrada por su participación en las cumbres anuales del G77 más China.<sup>53</sup> En ese contexto, la RPC ha tratado de insertar declaraciones sobre la GDI no solo en su propio discurso oficial, sino también en las declaraciones conjuntas que publica tras las reuniones con sus socios.

En la *Iniciativa de Seguridad Global* (GSI, por sus siglas en inglés), elaborada mediante un Libro Blanco de la RPC sobre el tema, China ha expresado interés en trabajar con la región en cuestiones de seguridad a través de la Celac, donde EE. UU. no está presente, en lugar de los mecanismos de seguridad establecidos del sistema interamericano, como el Colegio Interamericano de Defensa (CID) y la Junta Interamericana de Defensa (JID),<sup>54</sup> donde la RPC tiene un asiento abierto al que no ha enviado personas en los últimos años. En la GSI, China también destaca la gobernanza de los datos, la inteligencia artificial y el espacio, enfatizando que la RPC comprende el valor de seguridad inherente de estas áreas y que ya tiene una presencia significativa en la región.

---

52 McLaughlin, Daniel W. "Rewriting the Rules: Analyzing the People's Republic of China's Efforts to Establish New International Norms". *Journal of Indopacific Affairs*, 8 de marzo de 2021. <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2528526/rewriting-the-rules-analyzing-the-peoples-republic-of-chinas-efforts-to-establi/>.

53 "G77+China summit concludes with emphasis on empowering Global South". *Xinhua*, 18 de septiembre de 2023. [http://www.china.org.cn/world/2023-09/18/content\\_116690813.htm#:~:text=China%20is%20not%20a%20member%20but%20has%20been,group%20under%20the%20framework%20of%20%22G77%20and%20China.%22](http://www.china.org.cn/world/2023-09/18/content_116690813.htm#:~:text=China%20is%20not%20a%20member%20but%20has%20been,group%20under%20the%20framework%20of%20%22G77%20and%20China.%22).

54 Ellis, R. Evan. "What China's Global Security Initiative Tells Us About Its Strategic Engagement with Latin America". *The Diplomat*, 4 de abril de 2023. <https://thediplomat.com/2023/04/what-chinas-global-security-initiative-tells-us-about-its-strategic-engagement-with-latin-america/>.

En su *Iniciativa de Civilización Global* (GCI, por sus siglas en inglés), la RPC se opone a estándares concretos y aplicables sobre democracia, derechos humanos y Estado de derecho propuestos por Occidente. El discurso, si bien parece razonable, resulta atractivo para Estados populistas autoritarios de la región como Venezuela, Nicaragua y Cuba, en la medida en que crea un barniz de justificación para no exigirles responsabilidades por sus violaciones en esas áreas.<sup>55</sup>

***Re-compromiso Político de la RPC con la Región.*** Con el fin de la pandemia de la COVID-19 y el alejamiento de la RPC de sus propias políticas de bloqueo de *Covid Cero*, China ha comenzado a reactivar políticamente la región. En el año 2023, un número sin precedentes de líderes latinoamericanos viajaron a la RPC, incluido el presidente brasileño Luis Ignacio Lula da Silva (Lula), la presidenta hondureña Xiomara Castro, el dictador venezolano Nicolás Maduro, el presidente guyanés Irfan Ali, el entonces presidente argentino Alberto Fernández, el presidente chileno Gabriel Boric, el presidente colombiano Gustavo Petro, y el presidente uruguayo Luis Lacalle Pou. En abril de 2024, el presidente de Surinam, Chan Santokhi, también viajó a China. Asimismo, se espera que el presidente de China, Xi Jinping, viaje a América Latina para asistir a la Cumbre de Líderes de APEC en noviembre de 2024, en Lima, Perú, para inaugurar el nuevo megapuerto de propiedad mayoritariamente china en Chancay.<sup>56</sup> La visita representaría el primer viaje del presidente Xi a América Latina desde antes de la pandemia.

Además de la diplomacia, el fin de la pandemia permitió a las empresas chinas reanudar la búsqueda y/o trabajar en importantes proyectos de infraestructura, aunque, como se señaló anteriormente, el perfil de ese compromiso comercial ha cambiado con menos fusiones y adquisiciones grandes y proyectos de inversión totalmente nuevos en los sectores tradicionales, así como una reducción de los préstamos para proyectos importantes por parte de los bancos políticos chinos. En ese sentido, la RPC ha dado prioridad a proyectos de menor escala que son financieramente más viables. Igualmente, la RPC viene apoyando proyectos en sectores estratégicos como las energías renovables y las tecnologías digitales.<sup>57</sup>

---

55 Ellis, R. Evan. "The Trouble with China's Global Civilization Initiative". *The Diplomat*, 1 de junio de 2023. <https://thediplomat.com/2023/06/the-trouble-with-chinas-global-civilization-initiative/>.

56 "China and Peru are set to inaugurate the mega port of Chancay". *Fundacion Andres Bello*, 23 de enero de 2024. <https://fundacionandresbello.org/en/news/peru-%fo%9f%87%b5%fo%9f%87%aa-news/china-and-peru-are-set-to-inaugurate-the-mega-port-of-chancay/>.

57 Glade, Jim. "How China has Shifted its Investment Strategy in Latin America in the Past Years". *The Latin Times*, 26 de enero de 2024. <https://www.latintimes.com/how-china-has-shifted-its-investment-strategy-latin-america-past-years-550625>.

El compromiso de China con América Latina también se está viendo afectado por las consecuencias de la crisis en su sector inmobiliario. Las dificultades económicas en el resto de la economía china causadas por esa crisis y el efecto de shock en el sistema financiero probablemente seguirán inhibiendo a las empresas estatales chinas a la hora de llevar a cabo adquisiciones significativas, importantes inversiones y riesgosos proyectos basados en préstamos en América Latina y en otros lugares. La reducción en la demanda del sector inmobiliario de China también puede traducirse en una menor demanda de materiales que ese sector requiere de América Latina, como hierro, cemento y productos de madera.

Estos efectos se ilustran aún más con el *dumping* por parte de empresas chinas relacionadas al acero en mercados latinoamericanos como Chile y Brasil en el año 2024.<sup>58</sup> Por otro lado, es probable que la demanda china de cobre provenientes de Chile, Perú y otros productores se mantenga alta, debido a la producción y transmisión de electricidad y vehículos eléctricos en la nueva economía energética.

Las crecientes tensiones entre EE. UU. y China que impulsan el *desacoplamiento* tienen un papel cada vez más importante en las cadenas de suministro y los sectores estratégicos estadounidenses. En este entorno, las empresas están considerando cada vez más los riesgos de robo de propiedad intelectual, de interrupciones logísticas o de ser consideradas un riesgo para la seguridad nacional al tener a empresas con sede en la RPC en sus cadenas de suministro. Recíprocamente, las empresas chinas están ejecutando estrategias para evitar quedar excluidas del acceso al mercado estadounidense. La combinación de ambas dinámicas está impulsando el fenómeno del *near-shoring*, que involucra inversiones en producción orientada al mercado estadounidense en México y otros países físicamente más cercanos a EE. UU.

En el caso de México, el país se ha beneficiado de una ola de inversiones por parte de empresas que dejaron de abastecerse de productos en la RPC; no obstante, la deslocalización también ha aumentado significativamente la presencia de empresas chinas en el país, particularmente en estados cercanos a EE. UU. En ese sentido, muchas empresas chinas han invertido en distribución o instalaciones en México, buscando reinventarse como empresas legalmente mexicanas, en un esfuerzo por preservar el

---

<sup>58</sup> Attwood, James, Durao, Mariana & Jaramillo, Andrea. "China's \$8.5 billion in steel spurs Latin America toward tariffs". *American Journal of Transportation*, 21 de mayo de 2024. <https://www.ajot.com/news/chinaas-8.5-billion-in-steel-spurs-latin-america-toward-tariffs>.

acceso al mercado estadounidense bajo el T-MEC.<sup>59</sup> En estados del norte de México, como Nuevo León, las empresas chinas se han convertido en la principal fuente de nuevas inversiones. La creciente influencia de estas empresas como empleadores y socios comerciales locales probablemente se convertirá en una cuestión política importante para la nueva administración mexicana de Claudia Scheinbaum. Para los formuladores de políticas estadounidenses, la cuestión de cómo evitar que el T-MEC dé a las empresas chinas una *puerta trasera* a las cadenas de suministro de EE. UU. probablemente se convierta en un tema trascendente cuando el T-MEC se revise en el año 2026.

Adicionalmente, el *near-shoring* probablemente impulsará una mayor inversión china en otros países geográficamente cercanos a los EE. UU., con acceso privilegiado a los mercados estadounidenses a través de los TLC, incluidos aquellos en Centroamérica (a través del CAFTA-DR), así como en los Estados del Caribe y otros como Colombia, que disfrutaban de acceso especial a EE. UU. por medio de acuerdos bilaterales de libre comercio. Reforzada por los efectos del *near-shoring*, la RPC está avanzando de manera cada vez más política, en Estados pequeños más cercanos a EE. UU., particularmente en la parte norte de Centroamérica. En tres de esos Estados, el avance se ha visto facilitado por un reciente cambio en el reconocimiento de Taiwán a la RPC, que condujo a la firma de memorandos de entendimiento y la negociación de TLC, la apertura de los mercados locales a China y la facilitación de la rápida expansión de las redes humanas de la RPC, así como la influencia a través de los vínculos entre gobiernos.

En El Salvador, que reconoció a la RPC en agosto de 2018, el avance de la RPC ha sido facilitado por el gobierno de Nayib Bukele, cuyo partido Nuevas Ideas controla 2/3 de la legislatura de El Salvador, y cuyas relaciones con EE. UU. se han visto afectadas debido a las preocupaciones y críticas estadounidenses por su uso de la represión y procedimientos democráticos cuestionables para lograr la reducción de la violencia en el país mediante la represión de las pandillas. En colaboración con el gobierno de Bukele, la RPC ha construido un nuevo muelle turístico en La Libertad, una nueva Biblioteca Nacional, y está construyendo un Estadio Nacional, además de dos plantas de tratamiento de agua. Las empresas chinas también han mostrado interés en un

---

59 Goodman, Peter S. "Why Chinese Companies Are Investing Billions in Mexico". *The New York Times*, 3 de febrero de 2023. <https://www.nytimes.com/2023/02/03/business/china-mexico-trade.html#:~:text=Tracing%20a%20path%20of%20forged%20by%20Japanese%20and%20South,part%20of%20a%20broader%20trend%20known%20as%20nearshoring>.

proyecto multimillonario para transformar el puerto de La Unión, en el Golfo de Fonseca, en un importante complejo logístico y comercial.<sup>60</sup>

En Nicaragua, el gobierno sandinista antiestadounidense de Daniel Ortega y Rosario Murillo cambió sus relaciones con la RPC cuando EE. UU. y la Unión Europea impusieron sanciones cada vez mayores contra el régimen por la celebración de elecciones amañadas en noviembre de 2021, así como la ilegalización de partidos, de candidatos de oposición, de ONG e incluso de la Iglesia católica y otras organizaciones religiosas. Al igual que El Salvador, Nicaragua, al establecer relaciones diplomáticas con la RPC, firmó numerosos memorandos de entendimiento y negoció un TLC con la RPC, que en conjunto abren la economía nicaragüense a productos y servicios chinos, así como a una variedad de actividades que van desde la cooperación en el sector de la seguridad hasta viajes a la RPC de periodistas nicaragüenses. Cada una de estas actividades, en el ámbito comercial y en otros, facilita la expansión de las relaciones de influencia en el país por parte de la RPC. En infraestructura, el régimen de Ortega aceptó las propuestas chinas para ampliar el aeropuerto de Punta Huerta al noroeste de Managua, así como trabajar en múltiples proyectos viales y ferroviarios en todo el país, incluido un posible corredor ferroviario que conecte el puerto de Corinto en la costa pacífica de Nicaragua con los puertos de Corinto y Bluefields en el Atlántico.<sup>61</sup> El régimen de Ortega también se ha comprometido a participar en la planeada base lunar de China.

En Honduras, el partido populista de Izquierda Libre reconoció a la RPC en el año 2023, firmó múltiples memorandos de entendimiento no transparentes e inició la negociación de un TLC que acelerará aún más la penetración de las empresas chinas en el país. El gobierno hondureño ha expresado su intención de contratar empresas chinas para reelaborar la infraestructura nacional de telecomunicaciones y construir una nueva instalación hidroeléctrica (Patuca II), además de una ya construida por la RPC en el país (Patuca III). Al igual que en Nicaragua, Honduras ha invitado a empresas chinas a construir una importante infraestructura (además de un puerto en la costa del Pacífico en San Lorenzo), como es la mejora del corredor carretero del *canal seco* que conecta el Atlántico con el Pacífico del país, muy cerca de la Fuerza de Tarea Conjunta

---

60 Dilanian, Ken, Seidman, Joel & Sanchez, Gabriel. "A project in El Salvador shows how China is exerting growing power in America's backyard". *NBC News*, 4 de septiembre de 2021. <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/project-el-salvador-shows-how-china-exerting-growing-power-america-n1278464>.

61 Ellis, R. Evan. "China's growing strategic position in Nicaragua". *The Diplomat*, 18 de diciembre de 2023. <https://thediplomat.com/2023/12/chinas-growing-strategic-position-in-nicaragua/>.

Bravo (JTF-B, por sus siglas en inglés) del Centro Operativo de Avanzada (FOL, por sus siglas en inglés) de los EE. UU.<sup>62</sup> El gobierno de Castro también se ha comprometido a trabajar con empresas chinas para mejorar los puentes que conectan el continente hondureño con la costa cerca de Ceibo. Igualmente, Honduras ha enviado periodistas a la RPC y ha aceptado la capacitación de su personal gubernamental por parte de la RPC. En ese sentido, la confluencia geográfica de los tres países en el Golfo de Fonseca también crea una sinergia que podría reforzar la importancia estratégica del avance de China en cada uno de ellos. La combinación de la operación y el control de la RPC del corredor del *canal seco* desde San Lorenzo a través de Honduras, más el nuevo aeropuerto de Punta Huete y el corredor de Corinto a Bluefields en Nicaragua, podría dar un nuevo impulso al desarrollo del complejo portuario contemplado en las cercanías de La Unión, creando un grupo de puertos controlados por la RPC y corredores de transporte desde el Atlántico al Pacífico, en países amigos de la RPC que se encuentran cerca a los EE.UU.<sup>63</sup>

Mientras tanto, justo al norte, en Guatemala, la RPC está ejerciendo una presión cada vez mayor sobre la administración de Arévalo para que cambie sus relaciones de Taiwán a la RPC. Esta presión incluye la suspensión por parte de la RPC, en mayo de 2024, de las compras de una variedad de productos de Guatemala, lo que contribuyó a un *lobby* de la RPC dentro del partido Semilla del presidente Arévalo, así como dentro de las élites conservadoras guatemaltecas que buscan un contrapeso contra las presiones políticas y legales del gobierno de EE. UU. en su contra por corrupción.<sup>64</sup>

En México, como se señaló anteriormente, la creciente presencia comercial de la RPC impulsada por el *near-shoring* puede verse acelerada por la elección de la nueva presidenta del país, Claudia Sheinbaum. Su orientación positiva hacia la energía verde puede llevarla a adoptar políticas más acogedoras que su predecesor, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), hacia la ya significativa presencia de la RPC en la producción de energía verde por parte del conglomerado Zuma Energy y a través de la presencia de Ganfeng de China en los campos de litio de Bacanora en México. La

---

62 “Honduras signs agreement with China Harbour Engineering for infrastructure projects”. *BNAmericas*, 30 de mayo de 2023. <https://www.bnamericas.com/en/news/honduras-signs-agreement-with-china-harbour-engineering-for-infrastructure-projects>.

63 Ellis, R. Evan. “China’s Advance in Central America and Its Strategic Importance”. *The Diplomat*, 8 de mayo de 2024. <https://thediplomat.com/2024/05/chinas-advance-in-central-america-and-its-strategic-importance/>.

64 Entrevistas del autor, *off-the-record*, con expertos guatemaltecos, mayo 2024.

intención declarada de Scheinbaum de apoyar una mayor inversión extranjera en el sector *near-shoring*<sup>65</sup> probablemente ampliará la presencia de la RPC en México, al igual que su orientación en política exterior.

Como complemento a su avance en Centroamérica, la RPC también mantiene un fuerte enfoque, aunque discreto, en sus actividades comerciales y de diverso tipo en el Caribe. La región alberga a cinco de las 12 naciones del mundo que todavía reconocen a Taiwán en lugar de a la RPC. Además, al igual que los propios accesos marítimos del sudeste de China, el Caribe es estratégicamente importante como centro de finanzas y logística internacionales, cerca de numerosas instalaciones estadounidenses que apoyarían el despliegue y mantenimiento de las fuerzas de EE.UU. en cualquier conflicto en la región del Indo-Pacífico.

Como muestra de tal importancia estratégica, se puede afirmar que las actividades comerciales y de seguridad de la RPC en el Caribe son significativas en relación con el pequeño tamaño de sus poblaciones y economías, incluidos numerosos obsequios de vehículos de policía, motocicletas y equipos a las fuerzas de seguridad del Caribe, múltiples viajes a la región por parte del Buque Hospital chino Arco de Paz, despliegues de policía militar de la RPC durante ocho años en la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de la MINUSTAH en Haití, invitaciones periódicas a funcionarios de las fuerzas de seguridad del Caribe para realizar cursos en China y numerosos proyectos de infraestructura vial y portuaria, hoteles turísticos y otras inversiones chinas.<sup>66</sup> Las actividades de la RPC han conseguido una influencia particularmente representativa en Granada, Dominica y, hasta cierto punto, en Barbados, Jamaica, Trinidad y Tobago y Antigua y Barbuda.<sup>67</sup>

En conjunto, el avance de la RPC y sus empresas en tantos países relativamente cercanos a EE. UU. contrasta con las dos décadas anteriores, en las que ese avance se produjo principalmente en América del Sur, más lejos de las costas estadounidenses, y en países con problemas de seguridad —como las drogas y la migración— que impactan

---

65 Graham, Dave. “Mexico’s Sheinbaum spurs hope of more private investment in energy after Lopez Obrador”. *Reuters*, 21 de diciembre de 2023. <https://www.reuters.com/world/americas/mexicos-sheinbaum-spurs-hope-more-private-investment-energy-after-lopez-obrador-2023-12-21/>.

66 Ellis, R. Evan. “Understanding PRC Political and Security Engagement in the Caribbean”. *Global Americans*, 21 de febrero de 2023. <https://globalamericans.org/understanding-prc-political-and-security-engagement-in-the-caribbean/>.

67 Tatlow, Didi Kirsten. “China Building New Outpost on U.S. Doorstep, Leaked Documents Reveal”. *Newsweek*, 19 de abril de 2024. <https://www.newsweek.com/2024/05/03/china-caribbean-united-states-antigua-belt-road-diplomacy-debt-chinese-xi-jinping-rivalry-1891668.html>.

directamente a los EE. UU. En ese contexto, es probable que las elecciones de noviembre de 2024 en los EE. UU. y la polarización política que las rodean aumenten particularmente la atención en los EE. UU. hacia la creciente presencia de China en la región.

### **Impactos de la Participación de la RPC en la Región**

***Beneficio Menor al Esperado.*** Aunque muchas personas y empresas en América Latina han ganado dinero trabajando con los chinos, en general los beneficios en la región han sido menores de lo esperado.<sup>68</sup> Las tácticas comerciales a menudo predatorias utilizadas por las empresas chinas, su estructuración de contratos para asegurar su ventaja,<sup>69</sup> su libertad para utilizar sobornos y otros beneficios, se combinan con la debilidad de las instituciones latinoamericanas y la inexperiencia de muchos latinoamericanos en el trato con los chinos para generar numerosos casos de proyectos que no se completaron a tiempo con la calidad requerida, o si se completaron, no produjeron el valor comercial esperado para pagar los préstamos que los gobiernos latinoamericanos y otros socios contrajeron con los chinos para construirlos.<sup>70</sup>

Aunque la RPC tiene leyes contra la corrupción, así como leyes y políticas para promover el medio ambiente y otras formas de responsabilidad social corporativa, las empresas chinas que operan en América Latina —en contextos donde existe corrupción en los gobiernos locales o tienen una capacidad limitada para la supervisión— crean oportunidades para obtener resultados negativos, incluidos daños ambientales y conflictos con las fuerzas laborales locales y las comunidades impactadas. Las expectativas de beneficio de los políticos y las élites empresariales latinoamericanas que tratan con los chinos, y sus cálculos sobre su capacidad para gestionar los riesgos para obtener los beneficios esperados, han distorsionado el discurso sobre los riesgos de trabajar con la RPC. A menudo, cuando surge información sobre el mal desempeño de los proyectos, ya hay otra administración en el poder.<sup>71</sup>

Como se señaló anteriormente, la capacidad de discutir los riesgos de trabajar con la RPC y sus empresas en la región se ha visto restringida por las redes de influencia

---

68 Patterson, Sarina. “The BRI at 10: A report card from the Global South”. *AIDData*, 26 de marzo de 2024. <https://www.aiddata.org/blog/the-bri-at-10-a-report-card-from-the-global-south>.

69 See, for example, the case of the port of Chancay in Peru. Braw, 2024.

70 Ellis, R. Evan. “*China Engages Latin America: Distorting Development and Democracy?*” (New York: Palgrave-Macmillan, 2022).

71 Ellis, R. Evan, Piazza, Kelly Senters, Greer, Adam & Uribe, Daniel. “China’s Use of Soft Power in Support of its Strategic Engagement in Latin America”. *Journal of the Americas*, Vol. 4, n.º 2: 159-182. [https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/journals/Volume-4\\_Issue-2/03-Ellis\\_eng.pdf](https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JOTA/journals/Volume-4_Issue-2/03-Ellis_eng.pdf)

y expectativas de beneficio. Tal autocontrol para evitar perder beneficios personales y acceso a la RPC a través de redes de *diplomacia entre pueblos*, es particularmente importante para restringir el discurso público de aquellas élites y sinólogos latinoamericanos con más experiencia directa en el trato con la RPC y con autoridad para hablar sobre ella.

***Disminución de la Influencia Estadounidense y Mayor Duración de los Regímenes Autoritarios.*** Además de sus otros efectos nocivos, el compromiso con la RPC ha impactado la trayectoria política de la región. Los regímenes con tendencias populistas, que generalmente han llegado al poder por razones que no tienen nada que ver con China, se han beneficiado de la voluntad de la RPC de comprar sus recursos y otorgarles préstamos para proyectos de infraestructura, bienes comerciales y otras formas de apoyo sin condiciones sobre su comportamiento político, corrupción o maltrato a otros inversores, siempre y cuando las empresas chinas estén protegidas y los acuerdos se estructuren mediante contratos con condiciones comerciales intrusivas que aseguren que China reciba su pago. De esa manera, el régimen venezolano de Hugo Chávez y su sucesor, Nicolás Maduro, adquirió más de 64 mil millones de dólares en bienes y servicios chinos durante una década,<sup>72</sup> incluidos productos comerciales chinos para venderlos a los partidarios del régimen con descuento en el período previo a las elecciones venezolanas. Este crédito chino, a su vez, fue reembolsado con petróleo venezolano, extraído del país con la participación de empresas chinas. En el proceso, los proyectos crearon suficientes oportunidades de corrupción como para proporcionar no solo recursos al régimen, sino también beneficios secundarios para quienes le eran leales.

En el caso de Ecuador, la RPC prestó al gobierno de Rafael Correa 18.000 millones de dólares para una serie de proyectos de obras públicas que en su mayoría fracasaron.<sup>73</sup> Sin embargo, en ambos casos, los recursos de la RPC y las oportunidades de corrupción jugaron un papel importante al dar a los regímenes autoritarios y populistas espacio para consolidar el poder a medida que se alejaban de Occidente. Además de los préstamos, el apoyo de China a los regímenes autoritarios también ha incluido vehículos de seguridad y sistemas digitales que ayudan a mantenerlos en el poder. El sistema de Tarjeta de Identidad de la Patria proporcionado por la empresa china de telecomunicaciones ZTE a Venezuela, el sistema de monitoreo nacional ECU-911 proporcionado al régimen de

---

<sup>72</sup> “Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database”. *Interamerican Dialogue*, 2024. Consultado el 2 de junio de 2024. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/).

<sup>73</sup> Ibid.

Rafael Correa en Ecuador,<sup>74</sup> el sistema BOL-110 proporcionado al régimen de Evo Morales en Bolivia, y el sistema de telecomunicaciones proporcionado por la RPC que ayudó al gobierno cubano a aislar a los manifestantes entre sí y al mundo exterior durante las protestas de base de julio de 2021 en Cuba<sup>75</sup> son algunos ejemplos.

El giro del régimen de Ortega en Nicaragua hacia la RPC en diciembre de 2021, como previamente mencionado, ilustra de manera similar cómo la RPC ofrece opciones a regímenes autoritarios bajo presión de Occidente por su comportamiento antidemocrático, extendiendo así su tiempo de permanencia en el cargo, y cortocircuitando el ciclo por el cual tales regímenes históricamente han sido expulsados del poder en virtud de la corrupción y el caos económico que produjeron sus propias políticas. Incluso en países más democráticos de la región, como Brasil, Honduras y Colombia, la capacidad de obtener recursos de la RPC sin condiciones en temas de corrupción, de trato a otros inversores o de comportamiento antidemocrático ha socavado la influencia de las instituciones estadounidenses y occidentales que presionan por la transparencia y la buena gobernanza.

### ***Opciones Ampliadas para Futuras Acciones Militares de la RPC en la Región.***

Aunque la RPC aún no ha buscado públicamente alianzas militares o acuerdos de bases en América Latina, su presencia comercial y militar en la región crea opciones para que el EPL lleve a cabo acciones contra los EE. UU. en la región en tiempos de guerra. Estas incluyen posibilidades de operar desde instalaciones en el Caribe o en otros lugares geográficamente cercanos a los EE. UU. para observar e interrumpir el despliegue y los flujos de sostenimiento estadounidense hacia el Indo-Pacífico. Estas actividades chinas también proporcionan conocimiento y presencia que podrían facilitar el cierre del Canal de Panamá, así como observar y potencialmente interrumpir rutas de tránsito alternativas a través del estrecho de Magallanes y el paso de Drake en América del Sur. También le da al EPL acceso potencial a los cielos y al espacio sobre el hemisferio occidental<sup>76</sup> para capturar señales, localizar y

---

74 Kessel, Jonah M. "In a Secret Bunker in the Andes, a Wall That Was Really a Window". *The New York Times*, 26 de abril de 2019. <https://www.nytimes.com/2019/04/26/reader-center/ecuador-china-surveillance-spying.html>.

75 Lazarus, Leland & Ellis, R. Evan. "How China Helps the Cuban Regime Stay Afloat and Shut Down Protests". *The Diplomat*, 3 de agosto de 2021. <https://thediplomat.com/2021/08/how-china-helps-the-cuban-regime-stay-afloat-and-shut-down-protests/>.

76 "Statement of General Laura J. Richardson, Commander, United States Southern Command, Before the House Armed Services Committee". *U.S. Southern Command*, 12 de marzo de 2024, <https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/2024%20SOUTHCOM%20Posture%20Statement%20FINAL.pdf?ver=Iwcionu-nOjkQjxIWp09Rg%3d%3d>.

potencialmente destruir satélites occidentales, o para apoyar la comunicación con vehículos y armas espaciales chinos dirigidos a los EE. UU., y el uso potencial en tiempos de guerra de los puertos que opera, como Chancay en Perú, para repostar sus buques de guerra.<sup>77</sup>

## Conclusiones

La relación de la RPC con América Latina y el Caribe continúa evolucionando, impactando la trayectoria política y económica de la región, así como de los EE. UU. Si bien los sucesivos gobiernos estadounidenses han mostrado su malestar con tales avances, podría decirse que continúan luchando por encontrar la mejor estrategia para involucrarse con la región, comprendiendo —al mismo tiempo— las oportunidades comerciales legítimas que brinda dicho compromiso, respetando la soberanía de los países de la región y permitiendo un diálogo que reconozca y facilite el trabajo conjunto para abordar los riesgos, con el fin de asegurar los beneficios tanto para la región como para los EE.UU.

No está claro que EE. UU. vaya a proporcionar recursos sustanciales adicionales a la región para *competir* con la RPC, ni que tal postura sería efectiva. No obstante, se puede decir que EE. UU. puede hacer más para ayudar a la región a fortalecer sus instituciones y mejorar la transparencia y la aplicación justa del estado de derecho en las interacciones con China y otras entidades. Hacerlo ayudará a tomar mejores decisiones sobre cuándo y cómo involucrarse con otros actores, y a garantizar que se produzca el mejor acuerdo para el país, con un valor duradero para su desarrollo.

También es importante que EE. UU. haga un mejor trabajo al liderar con valores, como complemento a la ampliación de la oferta material al *competir* con China en la región. EE. UU. debe ir más allá de *castigar* a sus socios por sus actos de corrupción y sus deficiencias en el comportamiento democrático y la protección de los derechos individuales. Para ello, ha de poner su propia casa en orden en estas áreas y trabajar respetuosamente con sus socios a través de un discurso apropiado a la nueva era de interdependencia, tecnologías de la información e inteligencia artificial, para presentar a sus socios en la región argumentos que resuenen acerca de por qué el Estado de derecho, la verdadera elección democrática, la protección de las libertades individuales y una economía basada en el individuo y no en el gobierno como principal generador de valor, redundan en su interés a largo plazo.

---

<sup>77</sup> Sukhankin, Sergey. “‘From Chancay to Shanghai’: Peru’s Strategic Role in PRC Maritime Strategy”. *China Brief*, 15 de marzo de 2024. Volume 24, Issue 6. <https://jamestown.org/program/from-chancay-to-shanghai-perus-strategic-role-in-prc-maritime-strategy/>.

## **Sobre el autor:**

### **Robert Evan Ellis** – *Strategic Studies Institute* – *U.S. Army War College*

R. Evan Ellis es profesor investigador de Estudios Latinoamericanos en el Instituto de Estudios Estratégicos del *U.S. Army War College*, con especial atención en las relaciones de la región con China y otros actores no pertenecientes al hemisferio occidental, así como en el crimen organizado transnacional y el populismo en la región. Ha publicado más de 500 obras, incluidos cinco libros. El doctor Ellis ha trabajado tanto en el gobierno como en el sector privado durante más de 30 años, enfocándose en América Latina y en otros temas de seguridad, incluido el servicio en el *Staff* de Planificación de Políticas (S/P, por sus siglas en inglés) de la Secretaría de Estado de EE. UU. entre los años 2019 y 2020, con responsabilidad en América Latina y el Caribe (WHA, por sus siglas en inglés), así como en asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL, por sus siglas en inglés).

# LA ESTRATEGIA RUSA HACIA AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE LA GUERRA DE UCRANIA

*Román D. Ortiz*

## Resumen

*Durante los pasados años, Rusia ha desarrollado una estrategia sistemática para acrecentar su influencia en América Latina sobre la base de cuatro líneas de acción: una intensa actividad diplomática, una amplia campaña de desinformación, un esfuerzo para expandir su presencia militar y una serie de proyectos económicos centrados en los sectores de energía y minería. Pese a contar con recursos limitados y haber cosechado fracasos importantes, Moscú ha establecido una red de Estados satélites que incluye Cuba, Nicaragua y Venezuela, dislocado el status quo regional y desarrollado una interlocución privilegiada con México y Brasil. De cara al futuro próximo, Moscú promete continuar promoviendo el autoritarismo y transformando a América Latina en un espacio hostil para Estados Unidos y la Unión Europea. Frente a esta perspectiva, Washington y sus aliados europeos necesitan una estrategia para responder a la amenaza del Kremlin en el hemisferio.*

**Palabras clave:** *Rusia, América Latina, Nicaragua, Venezuela, estrategia, diplomacia, desinformación, defensa, inversión, comercio.*

## Introducción

En abril de 2023, pocas semanas después de que se cumpliera el primer aniversario de la guerra de agresión lanzada por el régimen de Vladimir Putin contra Ucrania, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, realizó una gira por América Latina que le llevó a visitar Cuba, Nicaragua, Venezuela y Brasil. Como parte de la campaña de propaganda que acompañó su visita, el jefe de la diplomacia del Kremlin publicó un artículo en el que subrayó que las relaciones del Kremlin con muchos países de la región “*se basaban en asociaciones estratégicas*” y manifestó la voluntad de su gobierno de “*fortalecer la cooperación ruso-latinoamericana sobre la base del apoyo mutuo, la solidaridad y la consideración por los intereses del otro.*”

Lo cierto es que una mirada superficial al volumen de las relaciones de Rusia con América Latina podría animar a considerar las palabras de Lavrov como otra muestra

---

<sup>1</sup> Lavrov, Sergei. “Russia and Latin America: Forward-looking partnership and cooperation”. *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 13 de abril de 2023. [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1863443/](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/1863443/)

más de la inclinación del Kremlin a la grandilocuencia. Las relaciones económicas rusas con la región tienen un escaso volumen. De hecho, las exportaciones de Moscú a América Latina alcanzaron un valor de 12,8 billones de dólares en el año 2021.<sup>2</sup> Por comparación, Moscú vendió 28,3 billones de dólares a Alemania y 74,3 billones de dólares a la República Popular China (RPC) en ese mismo año. Tampoco las relaciones humanas justifican las hipérboles del Kremlin. De acuerdo con datos de la UNESCO, Rusia albergaba 1.738 estudiantes latinoamericanos en el año 2019 (el último dato disponible). Ese mismo año, la cifra era de 15.406 en Francia y 20.004 en Australia.<sup>3</sup>

Con estos niveles de intercambio, la pregunta es si América Latina importa al Kremlin y, en tal caso, por qué. La primera cuestión parece contestada a la vista de la atención prestada por la diplomacia rusa a la región. Desde el año 2014, tanto Vladimir Putin como Sergei Lavrov han realizado una serie de giras por la región con especial atención a países con los que Rusia mantiene una relación histórica enraizada en los tiempos de la Unión Soviética (Cuba, Nicaragua); pero también a otros Estados considerados de especial valor estratégico por el Kremlin. Tal fue el caso de las visitas a Brasil de Putin en los años 2014 y 2019 y Lavrov en 2023 o del viaje de este a México en 2020.

Paralelamente a estas giras diplomáticas más visibles, Moscú ha desarrollado unos abundantes contactos protagonizados por figuras claves del régimen. Este fue el caso del viaje del jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas rusas, General Valery Gerasimov, a Nicaragua en el año 2013,<sup>4</sup> la visita del ministro de Defensa, Sergei Shoigu, a Cuba, Venezuela y Nicaragua en 2016<sup>5</sup> y más recientemente las reuniones del entonces secretario del Consejo de Seguridad Nacional de la Federación Rusa, Nicolai Patrushev, y del presidente del gigante petrolero Rosneft, Igor Sechin, a Cuba y Venezuela en 2023.<sup>6</sup>

---

2 Harvard. “The Atlas of Economic Complexity”. *Harvard’s Growth Lab*, 2024. <https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=186&queryLevel=location&product=undefined&year=2021&productClass=HS&target=Partner&partner=undefined&startYear=1995>

3 UNESCO. “UNESCO Institute for Statistics”. *UNESCO*, 2023. <http://data.uis.unesco.org/>

4 Tass. “Chief of Russian General Staff arrives in Nicaragua on working visit”. *TASS Russian News Agency*, 21 de abril de 2013. <https://tass.com/world/692593>

5 HT. “Russian Defense Official Says No Bases Planned in Cuba”, *Havana Times*, 16 de febrero de 2015. <https://havanatimes.org/interviews/russian-defense-official-says-no-bases-planned-in-cuba/>

6 Gámez Torres, Nora. “Oil, espionage rallying allies? Trips of Putin’s men to Cuba and Venezuela attract attention”. *Miami Herald*, 7 de marzo de 2023. <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article272842060.html>; “Maduro recibe a secretario del Consejo de Seguridad de Rusia”. *Deutsche Welle*, 1 de marzo de 2023. <https://www.dw.com/es/maduro-recibe-al-secretario-del-consejo-de-seguridad-de-rusia/a-64847754>; y también “Russian allies facing ‘unprecedented pressure’ from US – security chief”, *Russia Today*, 3 de marzo de 2023. <https://www.rt.com/news/572242-venezuela-maduro-patrushev-us/>

## Los Fundamentos de la Estrategia Rusa hacia América Latina

Esta actividad diplomática subraya la importancia estratégica otorgada por el Kremlin a la región; pese a los limitados intercambios humanos y económicos. En realidad, la apuesta rusa por hacerse presente en América Latina no es nueva. Los primeros intentos de poner un pie en el continente americano datan del siglo XVIII y llegarían a intensificarse tras la Revolución Bolchevique, cuando el Comintern vio la región como terreno fértil para extender el modelo comunista. No obstante, fue a partir del comienzo de la Guerra Fría, tras identificar a Estados Unidos (EE. UU.) como la principal barrera para su proyecto hegemónico, cuando el Kremlin desplegó un esfuerzo sistemático para penetrar el continente. Sus resultados conducirían a la consolidación de Cuba como un aliado estratégico en la década de 1960 y el establecimiento de una relación duradera con el Frente Sandinista nicaragüense a partir del derrocamiento de Anastasio Somoza en el año 1979.

Esta voluntad de hacerse presente en América Latina sobreviviría al colapso de la Unión Soviética. Lo cierto es que el derrumbe del sistema soviético no solo quebró la capacidad de Moscú para proyectarse hacia la región, sino que además golpeó de manera devastadora a sus aliados latinoamericanos. Los sandinistas perdieron el gobierno en Nicaragua tras la derrota electoral del año 1990 y Cuba se hundió en una depresión económica —el llamado *periodo especial*— resultado del fin de las subvenciones soviéticas. De este modo, la desaparición del modelo comunista arrasó lo construido por el Kremlin en la región durante casi cuatro décadas.

Sin embargo, la diplomacia rusa dio señales de recuperar el apetito por América Latina con extraordinaria rapidez. La llegada de Yevgeny Primakov al Ministerio de Asuntos Exteriores ruso en diciembre de 1995, solo tres años después de la desaparición oficial de la Unión Soviética, marcó un giro nacionalista de la diplomacia rusa, el regreso de las ambiciones imperiales y, con ellas, la resurrección del interés por el espacio latinoamericano. El propio Primakov realizó un viaje a Cuba, Venezuela y México apenas seis meses después de asumir la dirección de la acción exterior del Kremlin.<sup>7</sup> Posteriormente, la atención hacia América Latina ha crecido de forma continuada como resulta visible en los conceptos de política exterior publicados por el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso a lo largo de los años. De hecho, la región ocupó un lugar marginal entre las áreas geográficas consideradas en la edición de 2008 de este

---

<sup>7</sup> JT. “Primakov Ends Latin American Tour”, Monitor 2:102. *Jamestown Foundation*, 20 de mayo de 1996. <https://jamestown.org/program/primakov-ends-latin-american-tour/>

documento para luego ganar notoriedad en las sucesivas versiones del texto y llegar a ser una región relevante en el último concepto elaborado en el año 2023, tras la invasión de Ucrania.<sup>8</sup>

El retorno de Rusia a América Latina desde finales de la década de 1990 es coherente con los principios de la doctrina Primakov, que juzgaba la consolidación de la hegemonía unipolar norteamericana al final de la Guerra Fría como un escenario inaceptable y apostaba por una estrategia destinada a erosionar el poder de EE. UU. y alentar el crecimiento de focos de poder alternativos con los que Moscú pudiese coaligarse para confrontar a Washington. Desde esta perspectiva, América Latina se convirtió en un escenario doblemente atractivo. Por un lado, la explotación de los sentimientos antinorteamericanos y el apoyo a los regímenes de izquierda radical en la región ofrecían una oportunidad para desgastar el control de EE. UU. sobre su periferia estratégica. Por otro lado, el respaldo a las aspiraciones de Brasil para convertirse en una potencia global ofrecía la oportunidad de construir un poder alternativo a EE. UU. en el hemisferio occidental con quien Rusia podía construir una relación de cooperación.

Este diseño geopolítico que combina la consolidación de una serie de regímenes satélites en la región con el respaldo a las ambiciones globales de las potencias latinoamericanas —Brasil y, en menor medida, México— subyacía en la mirada de Primakov a finales de la década de 1990 y sigue marcando la política exterior de Vladimir Putin en el periodo posterior a la invasión de Ucrania. De hecho, fueron estos planteamientos los que empujaron a Primakov a convertirse en un adalid del establecimiento de una asociación estratégica con Brasil.<sup>9</sup> Es también esta misma mirada la que ha guiado la diplomacia de Vladimir Putin, que ha combinado el apoyo a los regímenes cubano, nicaragüense y venezolano con una apuesta por un estrechamiento de las relaciones con Brasil que incluyó una invitación a formar el grupo de los BRICS.<sup>10</sup>

---

8 Alberque, William and Fraioli, Paul. “Russia’s new foreign-policy concept: the airing of grievances and a new vision of world order”. *International Institute for Strategic Studies*, 13 de abril de 2023. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2023/04/russia-new-foreign-policy-concept-the-airing-of-grievances-and-a-new-vision-of-world-order/> y Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. “The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation”. 31 de marzo de 2023. [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/fundamental\\_documents/1860586/](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/)

9 Zubelzú de Bacigalupo, Graciela. “As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43(2), 2000. <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/xyqRWndWkXOKtLbNjzkcC7R/>

10 Gvosdev, Nikolas K., and Marsh, Christopher. “Russian Foreign Policy: Interests, Vectors, and Sectors”. *CQ Press Books*, 2013. <https://sk.sagepub.com/cqpress/russian-foreign-policy>

Desde luego, esto no quiere decir que Rusia haya renunciado a otros objetivos secundarios en América Latina. El Kremlin también ha visto oportunidades adicionales en la región que incluyen desde su papel como mercado para las exportaciones de la industria de defensa rusa hasta un enorme espacio para circunvenir las sanciones internacionales. Pero ha sido sobre todo la relevancia de América Latina dentro de la estrategia del Kremlin para debilitar el predominio de EE. UU. y promover un orden multipolar amistoso para sus intereses lo que ha alimentado el interés de Moscú.

Sobre esta base, la estrategia de Moscú hacia América Latina se ha construido sobre una serie de principios que han informado la acción exterior de la Federación Rusa. En este sentido, el primer punto a subrayar es la proyección regional del principio de *destrucción constructiva* tal como fue explicitado por Sergei Karaganov, un asesor de Vladimir Putin, máximo exponente intelectual del ultranacionalismo ruso, que actualmente preside el Consejo de Política de Defensa y Exterior, uno de los *think tanks* rusos más influyentes. De acuerdo con Karaganov, Rusia debería frenar cualquier pretensión de colaboración con los países occidentales para salvaguardar el presente orden internacional y por el contrario facilitar su derrumbe en la medida en que resulta frontalmente opuesto a sus intereses.<sup>11</sup> La aplicación práctica de esta visión se ha visto en el respaldo irrestricto de Rusia a sus aliados latinoamericanos cuando han realizado fraudes electorales flagrantes, como Nicolas Maduro en Venezuela (2018 y 2024) y Daniel Ortega en Nicaragua (2021). Lo mismo se puede decir cuando estos mismos regímenes han recurrido a campañas de represión masiva como ha sido el caso de Caracas en los años 2017 y 2024 o anteriormente de Managua en 2018. En todos estos casos, el rechazo a cualquier concertación con EE. UU. ha sido absoluto y la única meta buscada por el Kremlin ha sido debilitar a Washington a cualquier precio.

Al mismo tiempo, la política exterior rusa –como antes la soviética– ha tendido a desdibujar los límites entre paz y guerra, haciendo un uso hostil de lo que se consideran instrumentos de las relaciones pacíficas entre Estados como la diplomacia pública o el comercio. Esta práctica, que considera la guerra como un esfuerzo gubernamental multidimensional y demanda el uso de todas las capacidades del Estado con propósitos bélicos, hunde sus raíces en una generación de pensadores militares rusos cuyos planteamientos cristalizaron en la mal llamada *Doctrina Gerasimov* —en referencia al actual jefe del Estado Mayor ruso, General Valery Gerasimov— o *Doctrina de Guerra*

---

<sup>11</sup> Karaganov, Sergei A. “From Constructive Destruction to Gathering”, *Russia in Global Affairs*, 20(1), 2022: 50-67. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/from-destruction-to-gathering/>

*No Lineal*.<sup>12</sup> Esta perspectiva se complementa con la denominada *Estrategia de Acciones Limitadas* que establece la forma en que Rusia debe emplear sus limitados recursos para proyectar fuerza en escenarios periféricos.<sup>13</sup>

Estos conceptos se han hecho visibles en la estrategia desplegada por el Kremlin en América Latina. Moscú, por ejemplo, ha desplegado sistemáticas campañas de desinformación en la región para debilitar la imagen de EE. UU. y estimular protestas contra aquellos gobiernos de la región considerados próximos a Washington. Al mismo tiempo, ha recurrido a la coerción económica amenazando con bloquear el acceso al mercado ruso para forzar cambios en la política exterior de ciertos países latinoamericanos. Este fue el caso, por ejemplo, cuando Moscú bloqueó las exportaciones agrícolas ecuatorianas hasta que el gobierno de Quito desistió de su intención de transferir los viejos helicópteros Mi-17 de fabricación rusa de su ejército a EE. UU. para su entrega a Ucrania.<sup>14</sup> Paralelamente, Rusia ha realizado despliegues limitados de sus fuerzas armadas para mostrar su respaldo a los gobiernos aliados en la región en coyunturas críticas. Este fue el caso con el despliegue de un contingente de un centenar de especialistas militares a Venezuela en 2019 cuando el presidente Nicolas Maduro enfrentaba una escalada de presión del gobierno norteamericano, los países vecinos y la oposición interna.

Paralelamente, la ejecución de la política exterior rusa en general y también hacia América Latina ha confiado no solamente en los instrumentos estatales tradicionales —diplomacia y fuerzas armadas— sino en una amplia variedad de entidades no estatales que van desde empresas hasta Organizaciones No Gubernamentales.

---

12 Gareev, Makhmut y Slipchenko, Vladimir. “Future War”. *Polit.Ru*, Moscú: 2005 (introducción y traducción por Jacob W Kipp, FMSO, 2006). <https://community.apan.org/wg/tradoc-g2/fmso/m/fmso-books/352073/download>; y S.G. Chekinov y S.A. Bogdanov. “A Forecast for Future Wars: Meditations on What They Will Look Like”. *Military Thought*, Num. 4, Vol. 24, 90-98. La conferencia del General Gerasimov que condensa estos planteamientos en Gerasimov, Valery. “The Value of Science is in the Foresight. New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations”, *Military-Industrial Kurier*, febrero de 2013. (traducción por Robert Coalson, *Military Review*, enero - febrero de 2016). [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview\\_20160228\\_artoo8.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20160228_artoo8.pdf)

13 McDermott, Roger. “Gerasimov Unveils Russia’s ‘Strategy of Limited Actions’”. *Eurasia Daily Monitor*, 31/16. Jamestown Foundation, 6 de marzo de 2019. <https://jamestown.org/program/gerasimov-unveils-russias-strategy-of-limited-actions/>

14 Loaiza, Yalile. “Rusia volvió a habilitar la importación de bananas ecuatorianas”. *Infobae*, 16 de febrero de 2024. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/02/16/rusia-volvio-a-habilitar-la-importacion-de-bananas-ecuatorianas/> y “Ecuador desiste de enviar equipos militares rusos a Ucrania”. *Deutsche Welle*, 20 de febrero de 2024. <https://www.dw.com/es/ecuador-desiste-de-enviar-equipos-militares-rusos-a-ucrania/a-68304389>

En buena medida, esta tendencia es un reflejo del funcionamiento oligárquico del Estado ruso, donde una minoría monopoliza los puestos claves del gobierno y los principales grupos económicos del país. En consecuencia, resulta inevitable que las prioridades gubernamentales informen las decisiones de las grandes compañías y las organizaciones privadas dado que los tomadores de decisiones son el mismo grupo de personas. Pero, al mismo tiempo, el uso de entidades privadas al servicio de los intereses del gobierno se sustenta en la visión ideológica del régimen de Vladimir Putin que enfatiza la necesidad de fortalecer el Estado y unificar la sociedad bajo su control como condiciones para la supervivencia de la nación rusa.<sup>15</sup>

Esta fusión de lo público y lo privado se repite una y otra vez en la acción exterior rusa hacia América Latina. Rosatom, el conglomerado empresarial de Moscú a cargo de proyectos nucleares civiles, financió el apoyo de un grupo de asesores políticos rusos a la campaña del entonces presidente boliviano Evo Morales para las elecciones del año 2019, una aventura inspirada en la dilatada experiencia de esta misma compañía en interferencias electorales en Rusia.<sup>16</sup> Como ya se mencionó, Igor Sechin, presidente del gigante Rosneft, estrechamente conectado con el Servicio de Seguridad Federal (FSB) ruso, ha sido una pieza clave en la diplomacia de Moscú hacia América Latina.<sup>17</sup> La Iglesia Ortodoxa rusa, a través del Departamento para Relaciones Externas de la Iglesia del Patriarca de Moscú, ha establecido una red de representantes para América Latina que colabora con los centros culturales de las embajadas rusas en la región.<sup>18</sup>

Finalmente, la estrategia rusa tanto a nivel global como en América Latina está dominada por la búsqueda de resultados a corto plazo, incluso a costa de invertir recursos escasos y asumir riesgos considerables. Dicha actitud se nutre de la existencia de vulnerabilidades reales —el declive demográfico, la dependencia tecnológica

---

15 Snegovaya, Maria, Kimmage, Michael, and McGlynn, Jade. “The Ideology of Putinism: Is It Sustainable?” *CSIS*, septiembre de 2023. [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-09/230927\\_Snegovaya\\_Ideology\\_Putinism.pdf?VersionId=S1qYNbXnswIMssRTm9vZC86eof.AYIbQ](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-09/230927_Snegovaya_Ideology_Putinism.pdf?VersionId=S1qYNbXnswIMssRTm9vZC86eof.AYIbQ)

16 The Proekt Team. “Coca & Co. How Russia secretly helps Evo Morales to win the fourth election”, *Proekt*, 23 de octubre de 2019. <https://www.proekt.media/en/investigation-en/morales-rosatom-eng/>

17 “Cuba’s president meets CEO of Russia’s Rosneft amid fuel shortage”. *Reuters*, 6 de marzo de 2023 <https://www.reuters.com/world/americas/cubas-president-meets-ceo-russias-rosneft-amid-fuel-shortage-2023-03-05/>; y “Rosneft’s CEO in Caracas to Strengthen Venezuela – Russia Oil Production”, *Orinoco Tribune*, 6 de marzo de 2023. <https://orinocotribune.com/rosnefts-ceo-in-caracas-to-strengthen-venezuela-russia-oil-production/>

18 Fonseca, Brian y Rouvinski, Vladimir. “The Russians of Latin America”. *Army University Press*, noviembre – diciembre de 2018. <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/ND-18/Fonseca-Russia-Latam.pdf>

del exterior, etc.— que colocan al Kremlin en una frágil posición estratégica. Esta debilidad alimenta un discurso que ve a Occidente como enemigo determinado a destruir Rusia y enfatiza el temor a un colapso semejante al sufrido por el país en periodos como la revolución de 1917 o el hundimiento del comunismo en 1992.<sup>19</sup> Frente a esta perspectiva, la acción exterior rusa ve justificado recurrir a acciones arriesgadas y agresivas en un intento de forzar un giro radical del escenario a su favor.

Esta agresividad de la acción exterior rusa se ha hecho visible en América Latina a lo largo de los pasados años. La diplomacia de Moscú, por ejemplo, ha ganado notoriedad por su disposición a interferir abiertamente en los asuntos internos de los países de la región para debilitar a gobiernos hostiles y favorecer a políticos afines. Vale recordar la forma en que Rusia criticó al gobierno del presidente Iván Duque de Colombia en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en abril de 2022 por su supuesta falta de voluntad para implementar el acuerdo de paz.<sup>20</sup> Las críticas de Moscú llegaron en respuesta a la condena colombiana de la invasión rusa de Ucrania y aterrizaron en el periodo previo a las elecciones presidenciales de ese año que llevaron al poder a Gustavo Petro, un mandatario que ha resultado mucho más del gusto de Vladimir Putin.<sup>21</sup>

Rusia también ha estado dispuesta a tomar riesgos para ganar prestigio en la región. Este ha sido el caso cuando Moscú ha realizado despliegues de bombarderos estratégicos Tu-160M1 *Blackjack* a Venezuela en los años 2003, 2008 y 2018 como una muestra de solidaridad con el régimen chavista.<sup>22</sup> Lo mismo se puede decir del suministro inicial de la vacuna rusa contra la COVID-19 Sputnik V a Argentina y otros países de la región que multiplicó el prestigio del Kremlin entre unos gobiernos que buscaban desesperadamente asistencia para enfrentar la pandemia.<sup>23</sup> Sin embargo,

---

19 Snegovaya, Maria, Kimmage, Michael, and McGlynn, Jade. “Putin the Ideologue”. *Foreign Affairs*, 16 de noviembre de 2023. <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/putin-ideologue>

20 Fuerte ataque de Rusia a Iván Duque por la implementación del acuerdo de paz: “Colombia no es un país normal”, Infobae, 12 de abril de 2022. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/12/fuerte-ataque-de-rusia-a-ivan-duque-por-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-colombia-no-es-un-pais-normal/>

21 “Vladimir Putin elogia a Gustavo Petro y dice que Colombia es un ‘prometedor socio de Rusia en América Latina’”. *Semana*, 20 de septiembre de 2022. <https://www.semana.com/politica/articulo/atencion-vladimir-putin-elogia-a-gustavo-petro-y-dice-que-colombia-es-un-prometedor-socio-de-rusia-en-america-latina/202221/>

22 Demerly, Tom. “Russian Air Force Tu-160 Bombers Deploy To Venezuela”. *The Avionist*, 11 de diciembre de 2018. <https://theaviationist.com/2018/12/11/russian-air-force-tu-160-bombers-deploy-to-venezuela/>

23 Pozzebon, Stefano. “How Russian vaccine Sputnik V spread through Latin America”. *CNN*, 17 de febrero de 2021. <https://www.cnn.com/2021/02/17/americas/russia-putin-sputnik-vaccine-latin-america-intl/index.html>

la influencia ganada inicialmente por Rusia se desvaneció tan pronto como se hizo evidente que la promesa de entregar millones de dosis para satisfacer las necesidades de los países latinoamericanos estaba muy por encima de las capacidades científicas e industriales del Kremlin.<sup>24</sup>

### **Los Esfuerzos Diplomáticos de Moscú**

Construida sobre los principios ya señalados, la estrategia rusa hacia América Latina se ha desarrollado a través de una serie de esfuerzos claves: las relaciones diplomáticas, la desinformación, la colaboración militar y las relaciones económicas. En cuanto a las relaciones diplomáticas, Rusia mantiene 17 embajadas y varios consulados en América Latina.<sup>25</sup> Esta red de legaciones está encabezada por un grupo de diplomáticos relativamente reducido, que mayoritariamente provienen de la época soviética, que hablan español y/o portugués y que han pasado gran parte de sus carreras en distintos países latinoamericanos o directamente asociados con la región. Solo a modo de ejemplo, los embajadores en Brasilia, Santiago, Bogotá y Ciudad de México a mediados de 2024 habían ocupado cargos en otras capitales del continente. Este profundo conocimiento del contexto regional no es frecuente entre los representantes de los países occidentales y proporciona una ventaja sustancial a la acción exterior rusa.

Sobre esta base, los diplomáticos del Kremlin han sido extremadamente activos para construir una red de relaciones dirigida a expandir la influencia rusa. Estos contactos no han seguido ninguna preferencia ideológica, sino que han sido orientados por un absoluto pragmatismo dirigido a maximizar los beneficios para el Kremlin. Así, la legación rusa en Brasil trabajó en la organización del viaje que el presidente conservador, Jair Bolsonaro, realizó a Moscú en febrero de 2022, pocas semanas antes de la invasión de Ucrania, y facilitó el encuentro durante la visita del hijo del mandatario brasileño, Carlos Bolsonaro, con Leonid Slutsky, presidente del Comité de Relaciones

---

24 Niebieskikwiat, Natasha. “Dmitry Feoktistov, embajador de Rusia en la Argentina: El contrato de la vacuna se cumplirá pero tenemos algunas pausas”. *Clarín*, 21 de marzo de 2022. [https://www.clarin.com/politica/dmitry-feoktistov-embajador-rusia-argentina-contrato-vacuna-cumplira-pausas-\\_o\\_Zl-1pq62T.html](https://www.clarin.com/politica/dmitry-feoktistov-embajador-rusia-argentina-contrato-vacuna-cumplira-pausas-_o_Zl-1pq62T.html); y García Cano, Regina, Litvinova, Daria y Arraez, Juan Pablo. “Russia struggles to meet global orders for Sputnik V vaccine”. *Associated Press News*, 15 octubre, 2021. <https://apnews.com/article/coronavirus-pandemic-business-health-russia-venezuela-f24620e051269b2609ca27c456955e24>

25 Embajada de Rusia en Cuba. “Las representaciones diplomáticas de Rusia en los países de América Latina y Caribes”. *Embajada de la Federación de Rusia en la República de Cuba*, 2024. [https://cuba.mid.ru/es/embassy/diplomaticheskije\\_predstavitelstva\\_rossii\\_v\\_stranakh\\_latinskoy\\_ameriki\\_i\\_karibskogo\\_basseyna/](https://cuba.mid.ru/es/embassy/diplomaticheskije_predstavitelstva_rossii_v_stranakh_latinskoy_ameriki_i_karibskogo_basseyna/)

Internacionales de la Duma Estatal y una figura clave del ultranacionalismo ruso.<sup>26</sup> Pocas semanas después, fue el embajador ruso en México, Víktor Koronelli, quien dio la bienvenida a la instalación en la Cámara de Diputados de un *Grupo de Amistad México-Rusia*, impulsado por congresistas de los grupos de izquierda Movimiento de Restauración Nacional (MORENA) y Partido del Trabajo.<sup>27</sup>

Los contactos han ido más allá de los congresos. Rusia ha realizado un esfuerzo sistemático por desarrollar vínculos con los organismos de justicia latinoamericanos. Como parte de su acercamiento a Ecuador, la Corte Nacional ecuatoriana y la Fiscalía rusa firmaron un acuerdo de cooperación en enero de 2018.<sup>28</sup> Posteriormente, en enero de 2019, una delegación de la Corte Suprema rusa realizó una visita a su equivalente en el sistema judicial de Paraguay.<sup>29</sup> Este tipo de contactos entre los sistemas de justicia se han extendido a Argentina, México y otros países de la región.<sup>30</sup> Al mismo tiempo, las embajadas rusas han invertido esfuerzos sustanciales para entablar relaciones con los gobiernos locales regionales de sus países anfitriones.<sup>31</sup>

---

26 Pedroso, Rodrigo. “Jair Bolsonaro visita a Vladimir Putin en el Kremlin y expresa su solidaridad con Rusia”. *CNN Español*, 16 de febrero de 2022. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/02/16/jair-bolsonaro-vladimir-putin-en-el-kremlin-solidaridad-rusia-trax/>; y Almeida, Pauline y Hirabahasi, Gabriel. “Carlos Bolsonaro diz que viagem à Rússia foi convite de parlamento do país”. *CNN Brasil*, 11 de marzo de 2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/carlos-bolsonaro-diz-que-viagem-a-russia-foi-convite-de-parlamento-do-pais/>

27 Ramírez, Claudia. “Instalación del grupo de amistad México-Rusia es una forma de sostener la postura ideológica de AMLO: especialista”. *Infobae*, 30 de marzo de 2022. <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/03/30/instalacion-del-grupo-de-amistad-mexico-rusia-es-una-forma-de-sostener-la-postura-ideologica-de-amlo-especialista/>

28 CNJ Ecuador. “Corte Nacional de Ecuador y Fiscalía de Rusia firmaron Memorando de Cooperación”, *Corte Nacional de Justicia de Ecuador*, 25 de enero de 2018. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/noticias/97-enero-2018/146-corte-nacional-de-ecuador-y-fiscalia-de-rusia-firmaron-memorando-de-cooperacion>

29 CSJ Paraguay. “Autoridades judiciales de Rusia de visita al Poder Judicial”. *Corte Suprema de Justicia de Paraguay*, 21 de enero de 2019. <https://www.pj.gov.py/notas/16273-autoridades-judiciales-de-rusia-de-visita-al-poder-judicial>

30 MPF Argentina. “Reunión de Mahiques con el Fiscal General de la Federación Rusa”. *Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 22 de octubre de 2021. <https://mpfciudad.gob.ar/noticias/2021-10-22-17-43-31-reunion-de-mahiques-con-el-fiscal-general-de-la-federacion-rusa>

31 DNS. “El embajador de Rusia visita la provincia de Salta”. *Diario Nox Salta*, 30 de abril de 2021. <https://salaradionox.com/el-embajador-de-rusia-visita-la-provincia-de-salta/>; Araly Castañón. “Realiza embajador ruso en México visita a Cruz Pérez Cuéllar”, *El Diario de Juárez*, 10 de noviembre, de 2022. <https://diario.mx/juarez/2022/nov/10/realiza-embajador-ruso-en-mexico-visita-a-cruz-perez-cuellar-912979.html>; y Embajada de Rusia en Colombia. “Reunión del Embajador Nikolay Tavdumadze con los representantes de regiones de Colombia”. *Embajada de la Federación de Rusia en la República de Colombia*, 5 de agosto de 2024. [https://colombia.mid.ru/es/noticias/reuni\\_n\\_del\\_embajador\\_con\\_los\\_representantes\\_de\\_regiones\\_de\\_colombia/](https://colombia.mid.ru/es/noticias/reuni_n_del_embajador_con_los_representantes_de_regiones_de_colombia/)

Todo este esfuerzo de relaciones públicas puede parecer irrelevante a primera vista; pero ayuda a entender el comportamiento de un continente que habitualmente está presto a criticar cualquier posible vulneración del derecho internacional por EE. UU. o sus aliados occidentales; pero que ha sido renuente a castigar a Rusia por su guerra de agresión contra Ucrania. En términos generales, los países latinoamericanos han suscrito las resoluciones de la ONU condenando la agresión rusa, si se exceptúan ciertas capitales que ocasionalmente han preferido la abstención y los casos de Venezuela y Nicaragua que han oscilado entre declararse ausentes o votar en contra para demostrar su adhesión a Moscú.<sup>32</sup> Sin embargo, más allá de las votaciones en el organismo internacional, la región ha mantenido una ambigüedad calculada que se manifestó en las dificultades para alcanzar un consenso sobre un texto de condena a la agresión rusa durante la cumbre entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac) en 2023.<sup>33</sup> El resultado fue un acuerdo de mínimos con una deslavazada expresión de profunda preocupación por una guerra que estaba arrasando Ucrania.

Junto a la ambigüedad política, todos los países latinoamericanos se han mantenido al margen de las sanciones contra Rusia impulsadas por EE. UU. y la UE. De hecho, la región no ha podido sino ver méritos en mantener una posición de neutralidad a la vista de la experiencia de Costa Rica, cuyo visible respaldo a Ucrania le granjeó una serie de ciberataques por parte de hackers rusos.<sup>34</sup> Lo mismo se puede decir de la falta de respuesta a las peticiones de EE. UU. para que los gobiernos latinoamericanos entregasen el equipo militar ruso en manos de sus fuerzas armadas —habitualmente en malas condiciones debido a la falta de mantenimiento— con miras a transferirlo a Ucrania. Las mencionadas presiones comerciales del Kremlin contra el gobierno

---

32 “Los registros de votación para las resoluciones sobre Ucrania de la ONU en Resolución de la Asamblea General ES-11/1”. *Digital Library*, 2 de marzo de 2022. <https://digitallibrary.un.org/record/3959039>; “Resolución de la Asamblea General ES-11/2”, *Digital Library*, 24 de marzo de 2022. <https://digitallibrary.un.org/record/3965954?ln=en>; “Resolución de la Asamblea General ES-11/3”. *Digital Library*, 7 de abril de 2022. <https://digitallibrary.un.org/record/3967778?ln=en>; “Resolución de la Asamblea General ES-11/4”. *Digital Library*, 12 de octubre de 2022. <https://digitallibrary.un.org/record/3990400?ln=en>; “Resolución de la Asamblea General ES-11/5”, *Digital Library*, 14 de noviembre de 2022. <https://digitallibrary.un.org/record/3994052?ln=en>; y “Resolución de la Asamblea General ES-11/6”. *Digital Library*, 23 de febrero de 2023. <https://digitallibrary.un.org/record/4003921?ln=en>

33 Gijs, Camille y Moens, Barbara. “The incredible shrinking summit”, *Politico*. 16 de julio de 2023. <https://www.politico.eu/article/latin-america-eu-summit-celac-turns-into-blame-game-moscow-ukraine/>

34 Martin, Alexander. “Costa Rica declares state of emergency following Russian-speaking criminal ‘cyber terrorism’”. *Sky News*, 10 de mayo de 2022. <https://news.sky.com/story/costa-rica-declares-state-of-emergency-following-russian-speaking-criminal-cyber-terrorism-12609215>

ecuatoriano cuando manifestó su intención de entregar un pequeño lote de helicópteros Mi-17 no solo disuadieron a Quito, sino que desalentaron a otros que podrían haber optado por acuerdos similares con la excepción del presidente argentino Javier Milei, que se atrevió a ceder dos helicópteros para su envío a Ucrania.<sup>35</sup> En cualquier caso, el éxito del Kremlin en mantener a la inmensa mayoría de los gobiernos latinoamericanos apegados a su retórica de neutralidad no fue fruto exclusivamente de la coerción. El éxito de las protestas y amenazas de Moscú tuvo mucho que ver con que cayeron en un terreno abonado por el laborioso trabajo diplomático desarrollado por las legaciones rusas durante años.

El concienzudo trabajo del Kremlin por construir relaciones políticas en la región ha venido acompañado por un masivo esfuerzo de desinformación en el que se han combinado las actividades de comunicación de las embajadas, la penetración en la región de las empresas estatales de comunicación rusas y extensas campañas de redes sociales con el objetivo de debilitar la imagen de EE. UU. y sus aliados en la región y hacer dominante la visión rusa sobre el escenario internacional. En cuanto a las legaciones rusas, resulta difícil exagerar su papel como terminales de la campaña de desinformación. Los embajadores del Kremlin escriben artículos y dan entrevistas a los principales medios de comunicación de sus países anfitriones, diseminando la propaganda de Kremlin sin que en la mayoría de los casos enfrenten respuesta alguna.<sup>36</sup>

Al mismo tiempo, las representaciones diplomáticas rusas diseminan propaganda y realizan eventos dirigidos a la diáspora rusa o el público general con el objetivo de defender acciones del Kremlin contrarias a los principios más elementales del derecho internacional como la anexión de Crimea en 2014.<sup>37</sup> El esfuerzo de comunicación de las embajadas se apoya en una red de 117 canales de Telegram, en principio dirigidos a la comunidad emigrante rusa, pero que también distribuyen

---

35 Domingo, Juster, "Argentina Sends Russian-Made Helicopters to Ukraine", *The Defense Post*, 5 de marzo de 2024. <https://www.thedefensepost.com/2024/03/05/argentina-russia-helicopter-ukraine/>

36 Solar, Carlos. "Moscow's Other Offensive: Russian Public Diplomacy in Latin America". *Royal United Services Institute*, 19 de marzo de 2023. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/moscows-other-offensive-russian-public-diplomacy-latin-america>

37 Embajada de Rusia en Argentina. "Sobre el proyecto 'Gente de las Nuevas Regiones'". *Embajada de la Federación de Rusia en la República Argentina*, 2024. [https://argentina.mid.ru/es/press-centre/news/sobre\\_el\\_proyecto\\_gente\\_de\\_las\\_nuevas\\_regiones/](https://argentina.mid.ru/es/press-centre/news/sobre_el_proyecto_gente_de_las_nuevas_regiones/); y Embajada de Rusia en Chile. "En Chile se celebró la XVII Conferencia Nacional de Compatriotas". *Embajada de la Federación de Rusia en la República de Chile*, 2024. <https://chile.mid.ru/es/noticias/270724es/>

contenidos en castellano, portugués, inglés y otros idiomas.<sup>38</sup> A ello se suman al menos 15 perfiles en X (anteriormente Twitter) pertenecientes a embajadas y consulados a los que se debe añadir otro más gestionado directamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores ruso. En total, estas cuentas de redes sociales alcanzan a la nada despreciable cantidad de 230.000 usuarios.

### **El Sistema de Desinformación Ruso en América Latina**

En cualquier caso, el esfuerzo de comunicación de las embajadas palidece cuando se compara con el desplegado por los medios estatales rusos, la cadena de televisión RT y la agencia Sputnik. Antes de la invasión de Ucrania, ambas entidades desarrollaron un esfuerzo sistemático para extender su influencia por la región. En particular, RT desplegó una serie de estrategias que incluyeron su distribución como parte de la oferta gubernamental de televisión (Cuba, Venezuela, Argentina) o del sistema estatal de transmisión vía satélite (Bolivia) así como el pago a grandes operadores privados para ser incluidos dentro de su oferta (Colombia).<sup>39</sup> Estos esfuerzos fueron complementados por dos iniciativas adicionales. Por una parte, RT estableció convenios para intercambiar contenidos de forma gratuita con cadenas bien establecidas. Frecuentemente, el área principal de estos intercambios fue la información internacional, donde los medios latinoamericanos eran más débiles y RT tenía interés en influir. Por otra parte, la cadena rusa también llegó a acuerdos con operadoras de cable locales y regionales para ser incluidos en su oferta de canales. Estas pequeñas cadenas vieron la oferta audiovisual rusa como extremadamente atractiva por su cuidadosa manufactura y su enfoque en temas fuera de su alcance, habitualmente de carácter internacional.

Toda esta operación ha estado sostenida por una sustancial inversión de recursos financieros y un continuado respaldo político del Kremlin. No es claro el volumen invertido en la operación internacional de RT. La Duma rusa votó un presupuesto de unos 300 millones de dólares para sostener todo el conglomerado informativo

---

<sup>38</sup> Roig, Catalina, Trincado, Fernando y Rosauero, Maiquel. “Migración rusa a América Latina: qué narrativas difunde Rusia a través de X y de Telegram”. *Chequeando*, 29 de mayo de 2024. <https://chequeado.com/el-explicador/migracion-rusa-a-america-latina-que-narrativas-difunde-rusia-a-traves-de-x-y-de-telegram/>

<sup>39</sup> Rouvinski, Vladimir. “The Misleading Truths of Russia’s Strategic Communication in Latin America”. *Global Security Review*, 2 de enero de 2022. <https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=gsr>

en el año 2017.<sup>40</sup> Sin embargo, esta cifra podría ser una subestimación. Los informes entregados a las autoridades de EE. UU. por la rama de la empresa que operaba en este país cifraron las transferencias provenientes de Rusia en más de 104 millones de dólares en el periodo 2017-2021. Al mismo tiempo, el Kremlin no ha tenido reparo en ejercer presiones políticas en favor de sus empresas informativas. Cuando el presidente Mauricio Macri anunció la retirada del canal ruso de la red de televisión pública argentina, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov, no dudó en calificar la medida como inamistosa.<sup>41</sup> Las subsiguientes negociaciones se saldarían con una completa rectificación del gobierno de Buenos Aires que mantuvo el canal ruso en su oferta televisiva.<sup>42</sup> El resultado de esta combinación de dinero y política quedó de manifiesto cuando RT anunció a mediados del año 2018 que su audiencia en América Latina se había triplicado hasta alcanzar los 18 millones de personas.<sup>43</sup>

Las actividades de los medios del Kremlin en América Latina apenas se vieron perturbadas por la reacción gobiernos y empresas privadas a la invasión de Ucrania. A diferencia de EE. UU. y la UE, donde su difusión fue bloqueada, las autoridades latinoamericanas no hicieron ningún gesto para obstaculizar la operación de RT. La única excepción fue el gobierno uruguayo que ordenó su retirada de la programación de la empresa estatal de comunicaciones.<sup>44</sup> Paralelamente, algunas cadenas privadas suspendieron sus acuerdos de colaboración con la televisión rusa. Pero más allá de estos casos, el brazo de comunicaciones del Kremlin continuó diseminando propaganda por toda la región sin mayores contratiempos. Este ha sido el caso, por ejemplo, en Argentina donde el canal permaneció accesible a través de la televisión pública después de que Rusia desatase su guerra de agresión.

El papel de RT como elemento central de la maquinaria de propaganda de Vladimir Putin no ha impedido que continúe siendo agasajada por algunas organizaciones de

---

40 Eckel, Mike. "RT America Received More Than \$100 Million In Russian Government Funding Since 2017, Filings Show". *Radio Free Europe- Radio Liberty*, 25 de agosto de 2021. <https://www.rferl.org/a/russia-rt-america-funding/31427870.html>

41 HispanTV. "Lavrov: Suspensión de RT en Argentina es un gesto inamistoso". *HispanTV*, 15 de junio de 2016. <https://duckduckgo.com/?t=ffab&q=Lavrov%3A+Suspensi%C3%B3n+de+RT+en+Argentina+es+un+gesto+inamistoso&atb=v203-1&ia=web>

42 RT. "Hernán Lombardi: "Es muy importante que RT continúe viéndose en Argentina". *Russia Today*, 1 de septiembre de 2016. <https://actualidad.rt.com/actualidad/217659-ministro-rt-argentina-cooperacion>

43 RT. "La audiencia televisiva de RT se triplica en Latinoamérica y alcanza los 18 millones de personas". *Russia Today*, 3 de abril de 2018. <https://actualidad.rt.com/actualidad/267339-ipsos-audiencia-televisiva-rt-crece>

44 Latinoamérica. "Uruguay suspende emisión de canal RT". *Resumen*, 2 de marzo de 2022. <https://resumen.cl/articulos/uruguay-suspende-emision-de-canal-rt>

informadores latinoamericanos. Tal fue el caso en México donde el Club de Periodistas galardonó las actividades informativas de RT en sus reuniones de diciembre de 2022 y 2023 cuando era más que evidente su papel en respaldo a los objetivos expansionistas de Moscú.<sup>45</sup> Esta actitud resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta el papel de la cadena televisiva en apoyo de las dictaduras de la región alineadas con el Kremlin. De hecho, RT ha ofrecido una cobertura favorable a los regímenes de Nicaragua y Venezuela incluso cuando ambos han sido responsables de masivos fraudes electorales.<sup>46</sup> Además, la empresa rusa ha colaborado en la formación técnica de los aparatos de propaganda de ambos gobiernos. Así, por ejemplo, RT ha impartido ciclos de formación a los organismos de comunicación del gobierno nicaragüense.<sup>47</sup>

El aparato mediático del Kremlin en América Latina se complementa con el despliegue de campañas en redes sociales que han sido especialmente visibles en coyunturas críticas como disturbios masivos o elecciones. Parte de este esfuerzo de comunicación es desarrollado a través de las cuentas de las legaciones diplomáticas rusas y los medios estatales RT y Sputnik que se apoyan en una red de influencers para la elaboración y difusión de información. Asimismo, abundan los indicios del uso de cuentas automatizadas o *bots* para la retransmisión de contenidos.<sup>48</sup> Este tipo de instrumentos de difusión fueron visibles durante las protestas sociales en Chile y Colombia en el año 2019. En ambos casos, RT informó de manera abundante sobre las crisis de orden público de ambos países y retransmitió sus noticias a través de redes sociales. Además, ambos escenarios vieron la operación de cuentas en redes sociales que reproducían los contenidos de la cadena rusa con una frecuencia solo posible si se trataba de *bots*.

Este componente de la campaña de desinformación rusa está conectado con Venezuela. De hecho, una parte sustancial de las cuentas de redes sociales que diseminaron los

---

45 RT. “El Club de Periodistas de México otorga premios a corresponsales de RT”. *Russia Today*, 7 de diciembre de 2022. <https://esrt.press/actualidad/451042-club-periodistas-mexico-otorga-premios>; y RT. “RT Spanish Wins Mexican Press Club Awards”. *Russia Today*, 1 de diciembre de 2023. <https://www.rt.com/about-us/press-releases/rt-spanish-mexican-press-club-awards/>

46 RT. “Daniel Ortega gana las presidenciales de Nicaragua, según el recuento preliminar”. *Russia Today*, 8 de noviembre de 2022. <https://actualidad.rt.com/actualidad/409610-nicaragua-elecciones-presidenciales>; y RT. “Oposición venezolana desconoce los resultados de las elecciones presidenciales”. *Russia Today*, 29 de julio de 2024. <https://actualidad.rt.com/actualidad/517502-oposicion-venezuela-desconocer-resultados-elecciones>

47 DM4. “RT en Español y el régimen sandinista: colaboración y propaganda sin freno en Nicaragua”. *Dario Medios*, 17 de julio de 2024. <https://dariomedios.com/rt-en-espanol-y-el-regimen-sandinista-colaboracion-y-propaganda-sin-freno-en-nicaragua/>

48 Ponce de Leon, Esteban. “RT and Sputnik in Spanish boosted by Russian embassy tweets and suspicious accounts”. *Medium*, 17 de marzo de 2022. <https://medium.com/dfrlab/rt-and-sputnik-in-spanish-boosted-by-russian-embassy-tweets-and-suspicious-accounts-3a24ded7ef57>

contenidos de RT en español durante los mencionados disturbios de 2019 estaban basadas en Venezuela.<sup>49</sup> Este uso de la República Bolivariana como canal para el desarrollo de operaciones de influencia no es una novedad. Un gran número de cuentas de redes sociales utilizadas durante la campaña de Moscú contra las elecciones norteamericanas de 2016 tenía sus direcciones IP situadas en el país caribeño.<sup>50</sup>

Los mencionados elementos —la propaganda de las embajadas, las noticias de los medios estatales rusos y la actividad de las redes sociales afines— configuran como un extenso sistema de desinformación al servicio del Kremlin. Esto no implica que haya una estructura jerarquizada que tenga un control absoluto sobre todo este conglomerado de comunicación con el objetivo de garantizar que sus componentes emitan mensajes con idéntica orientación. Ciertamente, existen líneas de comunicación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores ruso, los medios de comunicación del Kremlin y las redes de influencers y medios locales amigos. Sin embargo, la coherencia de las campañas de desinformación de Moscú confía fundamentalmente en una aplicación práctica del *principio de unidad de propósito* por la cual los componentes del sistema comparten objetivos y planteamientos ideológicos lo cual facilita que reproduzcan contenidos similares sobre los mismos temas, sean las críticas a la presencia de EE. UU. en América Latina, la relevancia de Rusia en los asuntos internacionales o la justificación de la invasión de Ucrania.

Resulta difícil medir con precisión el impacto de este enorme esfuerzo de comunicación; pero se puede valorar el grado de éxito de Moscú en algunos casos específicos. Así, por ejemplo, existen indicaciones de que Rusia desarrolló un esfuerzo sistemático para influir en varias campañas electorales en América Latina. Aparte del mencionado episodio de apoyo a Evo Morales en Bolivia, una serie de indicios revelaron el interés de Moscú por respaldar a Andrés Manuel López Obrador en su carrera hacia la presidencia de México en el año 2018.<sup>51</sup> Lo mismo se puede decir del caso de Gustavo Petro cuya campaña para alcanzar la jefatura del Estado colombiano estuvo bajo sospecha de haber sido respaldada desde cuentas de redes sociales bajo el

---

49 Farah, Douglas y Ortiz, Román D. “Russian Influence Campaigns in Latin America”. *Special Report n. 525, USIP*, octubre de 2023. <https://www.usip.org/publications/2023/10/russian-influence-campaigns-latin-america>

50 DiResta, Renee, et al. “The Tactics & Tropes of the Internet Research Agency”. *New Knowledge*, 2018. <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/NewKnowledge-Disinformation-Report-Whitepaper.pdf>

51 Weiss, Andrew S. “Are Mexico’s Elections Russia’s Next Target?”. *The Atlantic*, 20 de febrero de 2018. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/02/is-mexico-the-next-target-of-russias-meddling/554381/>

control de operadores rusos.<sup>52</sup> Lo cierto es que no hay evidencia de que la influencia de Moscú fuese de suficiente entidad como para alterar el resultado de ambos comicios y las victorias de Obrador y Petro tuvieron suficiente amplitud como para no dejar duda de que fueron producto de un apoyo popular genuino. Pero también es verdad que Rusia salió claramente beneficiada por la llegada al poder de ambos mandatarios.<sup>53</sup> En este sentido, el respaldo ruso pudo no tener un impacto decisivo en los resultados electorales; pero ofreció a Moscú la posibilidad de consolidar una relación de cooperación con dos figuras políticas que a la postre han facilitado el incremento de la influencia rusa en México y Colombia.

Cuando se evalúa su impacto sobre las opiniones públicas de la región, se puede decir que la campaña de desinformación del Kremlin ha tenido una efectividad desigual. De acuerdo con cifras del Latinobarómetro, el número de argentinos que veían a Rusia de forma favorable o muy favorable cayó del 52 % al 27,8 % entre los años 2020 y 2023, mientras que el de brasileños pasó del 41,7 % al 26,7 %, el de chilenos del 47,9 % al 23,3 % y el de mexicanos del 45,9 % al 37,7 %.<sup>54</sup> En otras palabras la imagen de Rusia se resintió seriamente de los efectos de la guerra en Ucrania. No obstante, otra encuesta realizada por la consultora Ipsos en el año 2023 señalaba que el porcentaje de ciudadanos que consideraban la guerra en Ucrania como un asunto ajeno a sus intereses se situaba en un 51 % en Argentina, un 38 % en Brasil, un 50 % en Chile y un 57 % en México.<sup>55</sup> Estas cifras se hacían llamativas si se contrastaban con las de Sudáfrica (41 %) o Singapur (44 %), dos países muy alejados del conflicto que, sin embargo, parecían percibirlo como más próximo que buena parte de los encuestados latinoamericanos. En otras palabras, los esfuerzos informativos rusos no habían sido capaces de blindar la imagen de su país del impacto de la guerra; pero habían contribuido a alimentar el deseo de neutralidad entre las opiniones públicas de la región.

---

52 EC. “Los “bots petristas” que dejaron rastro en Rusia atacaron a Duque, Uribe y ‘Fico’ Gutiérrez”. *El Colombiano*, 7 de enero de 2023. <https://www.elcolombiano.com/colombia/politica/bots-que-apoyaron-a-petro-en-rusia-atacaron-a-federico-gutierrez-ivan-duque-y-alvaro-uribe-en-campana-N19778401>

53 Sarukhan, Arturo. “López Obrador’s flirtation with Russia risks worsening US-Mexican relations”, *Brookings*, 11 de abril de 2022. <https://www.brookings.edu/articles/lopez-obradors-flirtation-with-russia-risks-worsening-us-mexican-relations/>; y “Vladimir Putin elogia a Gustavo Petro y dice que Colombia es un ‘prometedor socio de Rusia en América Latina’”, *Semana*, 20 de septiembre de 2022. <https://www.semana.com/politica/articulo/atencion-vladimir-putin-elogia-a-gustavo-petro-y-dice-que-colombia-es-un-prometedor-socio-de-rusia-en-america-latina/202221/>

54 Latinobarómetro. “Opinión pública Latinoamericana”. *Corporación Latinobarómetro*, 2024. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

55 “The World’s Response to the War in Ukraine. A 28 country Global Advisor survey”. *Ipsos*, enero de 2023. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-01/Global%20Advisor%20-%20War%20in%20Ukraine%20.pdf>

## Las Relaciones de Seguridad entre Rusia y América Latina

Rusia ha utilizado la cooperación de seguridad como una de sus herramientas principales para tratar de ganar influencia en América Latina. Tras el final de la Guerra Fría y la quiebra del comunismo, este llegó a ser un área de interés para los potenciales socios latinoamericanos de Moscú que buscaban proveedores de armamento distintos de EE. UU. como una forma de afirmar su autonomía y vislumbraron la posibilidad de acceder a la tecnología militar rusa sin los riesgos ideológicos que implicaba tratar con la extinta Unión Soviética. No obstante, la penetración militar de la industria de defensa rusa ha enfrentado obstáculos y alcanzado resultados desiguales.

La industria de defensa rusa se acercó a América Latina como parte de su búsqueda de nuevos mercados de exportación en el contexto de sus esfuerzos para sobrevivir al colapso del sistema soviético y el recorte drástico de la demanda de armamento tras el final de la Guerra Fría. Inicialmente, las ventas fueron muy modestas como no podía ser de otra manera en una región mayoritariamente en paz y bajo la influencia de Washington. Hubo que esperar a comienzos de la década de 2000 para que las armas rusas sumaran más de un 8 % del total del equipo militar vendido a la región. Sería a partir del año 2007 cuando las exportaciones del Kremlin se dispararían hasta convertirse en el segundo proveedor de la región con más de un 27 % del mercado, solamente por debajo de los suministradores europeos combinados (33,6 %) y muy por encima de EE. UU. (13 %).<sup>56</sup> Esta expansión de las ventas de armas de Moscú alimentó la percepción de un rápido crecimiento de la influencia militar del Kremlin en la región. Sin embargo, las cosas resultaron ser más complejas.

El boom de las armas rusas en América Latina fue fundamentalmente el resultado de la combinación de dos factores: el éxito de un único sistema y la voracidad de un único cliente. El sistema era el helicóptero Mi-17 en sus diversas variantes y el cliente era Venezuela. Por lo que se refiere al Mi-17, el crecimiento de sus ventas en la región resultó espectacular. La combinación de robustez, fácil mantenimiento y bajo precio, sumada a la existencia de antiguos operadores de esta aeronave en la región, como Perú, Cuba y Nicaragua, convirtió al Mi-17 en una opción muy atractiva frente

---

<sup>56</sup> Ortiz, Román D. "Transferencias de armamento y competencia de grandes potencias en América Latina", en Paul Eduardo Vera Delzo (ed.). "Challenges and Threats to Security in Latin America". *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú - William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies - Strategic Studies Institute at the U.S. Army War College*, diciembre de 2022. <https://cecep.mil.pe/wp-content/uploads/2022/12/Challenges-and-Threats-to-Security-in-Latin-America.pdf>

a sus equivalentes occidentales, el UH-60 Black Hawk norteamericano y el H125/AS332 Super Puma del consorcio europeo Airbus. Como consecuencia, a comienzos de 2014, el número de aeronaves de ala rotatoria rusas en la región había alcanzado la cifra de 409, de las cuales más de 300 eran Mi-17 en operaciones en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua y Perú.<sup>57</sup>

Por lo que se refiere a Venezuela, la voluntad del régimen chavista de romper con EE. UU. y convertirse en una potencia regional, la decisión de Washington de imponer un embargo de armas que impidió a las fuerzas armadas de la República Bolivariana acceder a repuestos para sus equipos norteamericanos y la disponibilidad de ingentes recursos provenientes del petróleo empujaron a Caracas a realizar una serie de pedidos masivos de armamento a Rusia. En el año 2006, Moscú y Caracas firmaron un primer acuerdo de venta de armas por un valor de 2.900 millones de dólares que incluyó la adquisición de 24 cazabombarderos SU-30MK2, la aeronave más sofisticada nunca antes entregada por Rusia a un país latinoamericano.<sup>58</sup> Luego vendría un nuevo acuerdo en el año 2009 que sumó la compra de 92 tanques medios T-72M y sistemas de defensa antiaérea S-300VM y Antey-2500, financiada con un crédito de Moscú de 2.200 millones de dólares.<sup>59</sup> La lista de las compras venezolanas crecería hasta incorporar 38 helicópteros Mi-17V-5s, 10 helicópteros de ataque Mi-35M2, 3 helicópteros de transporte pesado Mi-26T2, 12 sistemas de defensa antiaérea autopropulsados Tor-M1, un número de lanzadores de misiles antiaéreos Buk-2ME, vehículos de combate de infantería BMP-3, 12 lanzacohetes múltiples 9K58 Smerch, morteros autopropulsados 2S23 de 120 mm, un paquete de misiles antiaéreos portátiles Iгла-S y 100.000 fusiles de asalto AK-103.<sup>60</sup> De acuerdo con fuentes oficiales rusas, las transferencias de equipo militar entre los años 2005 y 2013 sumarían 30 contratos por un valor de 11.000 millones de dólares.<sup>61</sup> Esto otorgó a Caracas un peso absolutamente

---

57 “Russian Helicopters solid growth in Latin America”. *Helis.com*, 26 de marzo de 2014. [https://www.helis.com/database/news/fidae14\\_rushel2/](https://www.helis.com/database/news/fidae14_rushel2/)

58 Hernández, Carlos E. “Los Sukhoi Su-30MK2 cumplen cinco años al servicio de la Fuerza Aérea Venezolana”. *Infodefensa*, 28 de octubre de 2011. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3144476/sukhoi-30mk2-cumplen-cinco-anos-servicio-fuerza-aerea-venezolana>

59 Gonzalez, Ivelisse. “An Assessment of Russia’s Military Presence in Latin America”. *Intern Corner, FPRI*, 18 de junio de 2019. <https://www.fpri.org/article/2019/06/an-assessment-of-russias-military-presence-in-latin-america/>

60 Ellis, R Evan. “The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past”. *Strategic Studies Institute- US Army War College*, junio de 2015. <https://media.defense.gov/2023/May/04/2003216079/-1/-1/0/2345.PDF>

61 Liltovkin, Viktor. “Russian weaponry selling best in Latin America”. *TASS Russian News Agency*, 30 de marzo de 2016. <https://tass.com/defense/866023>

dominante dentro de las ventas de la industria de defensa rusa a América Latina. De hecho, Venezuela absorbió más del 84 % del total del armamento ruso transferido a la región entre los años 2007 y 2016.<sup>62</sup>

Sobre estos dos pilares —el helicóptero Mi-17 y el mercado venezolano— Moscú trató de expandir sus ventas a las fuerzas armadas latinoamericanas. En este esfuerzo, el Kremlin desarrolló tres tipos de relaciones comerciales. Por un lado, realizó transferencias a países con los que compartía la hostilidad hacia EE. UU. y, por tanto, miraban a Rusia como un atractivo proveedor de armamento. Además de la Venezuela de Chávez, este fue el caso de Cuba y Nicaragua. Sin embargo, la difícil situación económica cubana hizo prácticamente imposible ningún avance comercial al margen de las conversaciones para la construcción de una fábrica de municiones.<sup>63</sup> Nicaragua ofreció algunos resultados más tangibles gracias a la determinación del presidente Daniel Ortega de devolver a las fuerzas armadas parte del pasado esplendor de la Guerra Fría. Managua adquirió 50 tanques T-72B, 2 helicópteros Mi-17 y un cierto número de transportes acorazados de personal BMP-1 y lanzacohetes múltiples BM-21.<sup>64</sup> En cualquier caso, las dimensiones del aparato militar nicaragüense y las restricciones económicas del país pusieron límites a las oportunidades para la industria de defensa rusa.

Una segunda categoría de relaciones de la industria de defensa rusa se centró en países donde la influencia política de Moscú era menor; pero sus productos podían contar con alguna ventaja competitiva, bien porque habían sido usados con anterioridad, bien por un énfasis en reducir la dependencia de los sistemas norteamericanos. Este tipo de condiciones favorecieron la compra de cantidades sustanciales de helicópteros Mi-17 en Perú (un antiguo usuario de esta misma plataforma), México (interesado en diversificar su flota de con sistemas no estadounidenses) y Colombia (operador del Mi-17 desde mediados de la década de 1990). En cualquier caso, los intentos de expandir

---

62 Ortiz, Román D. “Transferencias de armamento y competencia de grandes potencias en América Latina”, en Paul Eduardo Vera Delzo (ed.). “Challenges and Threats to Security in Latin America”. *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú - William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies - Strategic Studies Institute at the U.S. Army War College*, diciembre de 2022. <https://cecep.mil.pe/wp-content/uploads/2022/12/Challenges-and-Threats-to-Security-in-Latin-America.pdf>

63 Sudakov, Dimitri. “Russia to develop defense project in USA’s backyard”. *Pravda.ru*, 12 de enero de 2011. [https://english.pravda.ru/russia/110803-russia\\_cuba/](https://english.pravda.ru/russia/110803-russia_cuba/)

64 Ventas, Leire. “Qué tan sofisticados son los nuevos tanques rusos de Nicaragua que preocupan al resto de Centroamérica”. *BBC*, 19 de agosto de 2016. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37118965>

las ventas más allá de este tipo de aeronaves encontraron fuertes resistencias. Este fue el caso, por ejemplo, con la fallida propuesta de modernizar el parque blindado peruano con tanques T-90S o el intento de dotar a la infantería de marina colombiana de una versión local del vehículo blindado BTR-80.<sup>65</sup>

Finalmente, Rusia también intentó conquistar mercados nuevos y mucho más competitivos, ofreciendo sistemas de alta tecnología que los potenciales compradores tenían dificultades para obtener de sus proveedores occidentales habituales. El esfuerzo más significativo en este sentido fue el intento de convertirse en un proveedor privilegiado de equipo militar para Brasil. El primer paso en esta dirección se saldó con un éxito significativo con la venta de 12 helicópteros de ataque Mi-35 en el año 2008. No obstante, este proyecto terminó naufragando en medio de graves problemas de mantenimiento de estas aeronaves.<sup>66</sup> Posteriormente, los intentos de escalar la relación comercial con Brasilia a otras áreas más sensibles como la transferencia de cazabombarderos SU-35, la entrega de sistemas de defensa antiaérea Pantsir S-1 o el desarrollo de submarinos de propulsión nuclear fracasaron.<sup>67</sup> Lo mismo se puede decir de los planes para suministrar MIG-29 o SU-30 a la Fuerza Aérea Argentina a pesar de las dificultades que ha enfrentado hasta recientemente para modernizar su flota con sistemas de procedencia occidental.<sup>68</sup>

En cualquier caso, la presencia de Rusia en el mercado latinoamericano demostró ser extremadamente frágil. Las ventas rusas sufrieron una caída radical entre los periodos 2012-2016 y 2017-2021 cuando pasaron de representar el 27 % del mercado a tan solo el 0,2 %. Una serie de factores explican este desplome. Por un lado, las ventas de helicópteros Mi-17 se resintieron como consecuencia de una reducción de

---

65 “El tanque T-90S sometido a pruebas por el Ejército del Perú”. *Infodefensa*, 24 de septiembre de 2013. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3139045/tanque-t-90s-sometido-pruebas-ejercito-peru> ; y Cepeda Bernal, Cesar Fernando. “Los vehículos blindados del Ejército Colombiano: desde el año 2000 hasta la actualidad”. *Zona Militar*, 29 de mayo de 2023. <https://www.zona-militar.com/2023/05/29/los-vehiculos-blindados-del-ejercito-colombiano-desde-el-ano-2000-hasta-la-actualidad/>

66 Meier, Ricardo. “Brazilian Air Force will retire its Russian Mil Mi-35 helicopters”. *ADN*, 11 de febrero de 2022. <https://www.airdatanews.com/brazilian-air-force-will-retire-its-russian-mil-mi-35-helicopters/>

67 Dall’Agnol, Augusto César, Perius Zabolotsky, Boris y Mielniczuk, Fabiano. “The Return of the Bear? Russian Military Engagement in Latin America. The Case of Brazil”. *Military Review*, marzo - abril de 2019. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Mar-Apr-2019/128-Russia-LATAM/>

68 Meier, Ricardo. “Russia reportedly offered MiG-29 and Su-30 fighters to Argentina”. *ADN*, 31 de enero de 2021. <https://www.airdatanews.com/russia-reportedly-offered-mig-29-and-su-30-fighters-to-argentina/>

la capacidad del mercado para absorber más aeronaves de este tipo. Por otro lado, el hundimiento de la economía venezolana privó a la industria de defensa rusa de su cliente latinoamericano estrella. Además, Rusia dio señales de una capacidad muy deficiente para sostener adecuadamente el equipo que vendía. Finalmente, las sanciones impuestas al Kremlin como respuesta a su anexión de Crimea incrementaron las dificultades para que Moscú pudiese conquistar nuevos nichos del mercado regional. Esta serie de cambios empujó a la industria de defensa rusa de regreso al lugar de irrelevancia que había ocupado en América Latina antes del boom de la década de 2010.

El periodo de expansión de las ventas militares rusas facilitó un incremento de los contactos entre las Fuerzas Armadas rusas y sus contrapartes latinoamericanas. Parte de estos contactos tuvieron objetivos esencialmente simbólicos, demostrar que Rusia tenía amigos y Occidente había fracasado en su intento de aislarla. Probablemente, el mejor ejemplo de este tipo de gestos fue la invitación del presidente Obrador para que un contingente de soldados rusos se uniese al desfile conmemorativo del 213 aniversario de la independencia mexicana en Ciudad de México el 16 de septiembre de 2023, un año y medio después de que Rusia invadiese Ucrania.<sup>69</sup>

Sin embargo, las actividades militares de Moscú también han respondido a razones con un contenido más estratégico. Los despliegues aeronavales rusos en el Caribe buscan hacer presencia en la periferia de EE. UU., precisamente cuando la Organización del Tratado del Atlántico Norte se asienta junto a las fronteras rusas. Se trata de crear una imagen de simetría estratégica entre la proximidad de la Alianza a Rusia y la capacidad de Moscú de alcanzar el territorio de EE. UU. Esta ha sido la lógica detrás de la mencionada visita de bombarderos Tu-160M1, que no solo aterrizaron en Caracas sino también en Managua. Lo mismo se puede decir de la presencia de buques rusos como la flotilla que hizo escala en Cuba a finales de junio de 2024 para luego dirigirse a Venezuela y la que siguió a esta un mes después.<sup>70</sup> Lo cierto es que la pretendida simetría entre Moscú y Washington es solo un espejismo y la relevancia militar de

---

69 Juárez, Tania. “Participación de tropas rusas en desfile militar de México desata polémica”. *El Universal*, 19 de septiembre de 2023. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/participacion-de-tropas-rusas-en-desfile-militar-de-mexico-desata-polemica/>

70 AP. “Una fragata y un buque petrolero de la armada de Rusia llegan a puerto de Venezuela”, *Associated Press News*, 2 de julio de 2024. <https://apnews.com/world-news/general-news-d4e9ff62619a830513c4e67fa6736b82>; y Ricci, Agustín. “Venezuela recibe segunda flota naval rusa en menos de dos meses: mayor despliegue desde la Guerra Fría”. *La Republica*, 11 de agosto de 2024. <https://larepublica.pe/mundo/venezuela/2024/08/10/venezuela-recibe-segunda-flota-naval-rusa-en-menos-de-dos-meses-mayor-despliegue-desde-la-guerra-fria-lrtmv-164110>

estos despliegues es más que discutible a la vista de la falta de infraestructura de apoyo y los problemas de mantenimiento que aquejan al equipo militar ruso. No obstante, no cabe duda que la presencia militar del Kremlin demuestra su voluntad de hacerse sentir en el hemisferio occidental y complica los cálculos de los planificadores estadounidenses.

Moscú también ha desplegado tropas con el objetivo de proporcionar asistencia a las fuerzas armadas de sus socios latinoamericanos. Este ha sido el caso del despliegue de tropas rusas en Nicaragua que podrían alcanzar la cifra de unos 130 soldados, principalmente destinados a suministrar entrenamiento y mantenimiento para el equipo entregado por Moscú.<sup>71</sup> Una misión similar podría haber tenido el centenar de soldados rusos desplegados en Venezuela en marzo de 2019, que dedicaron gran parte de sus esfuerzos a poner a punto los sistemas de defensa aérea suministrados por Moscú a Caracas.<sup>72</sup> De hecho, en Nicaragua y en Venezuela, el suministro de equipo militar por Moscú ha venido acompañado por el establecimiento de instalaciones dirigidas por personal militar ruso destinadas al mantenimiento, el entrenamiento y la recolección de inteligencia.<sup>73</sup>

Tanto los despliegues aeronavales en el Caribe como la presencia de asesores militares en Venezuela y Nicaragua también conllevan un mensaje político de Rusia a sus aliados latinoamericanos: la voluntad y la capacidad de Moscú para respaldarlos frente a la presión de EE. UU. y sus opositores internos. Se trata de garantizar a las dictaduras de Nicolás Maduro y Daniel Ortega que Moscú está comprometido a garantizar su supervivencia a cambio de su respaldo estratégico de forma similar a como lo ha hecho con Alexander Lukashenko en Belarus o Bashar al-Assad en Siria. De hecho, resulta significativo que la última visita naval rusa a Venezuela a principios de agosto

---

71 Olivares, Iván. “Aumento de presencia militar rusa en Nicaragua provoca a Estados Unidos”. *Confidencial*, 11 de junio de 2022. <https://confidencial.digital/principal/aumento-de-presencia-militar-rusa-en-nicaragua-provoca-a-estados-unidos/>

72 BBC News. “Crisis en Venezuela: Rusia envía dos aviones con equipo militar al país sudamericano en medio de la condena de EE. UU.”. *BBC*, 2 de marzo de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47691745>; y Olmo, Guillermo D. “Las armas que Rusia le vendió a Venezuela y qué tienen que ver con los aviones militares rusos que llegaron este fin de semana a Caracas”. *BBC*, 26 de marzo de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47702554>

73 “El jefe del Estado Mayor ruso inaugura complejo de adiestramiento militar en Nicaragua para desactivar munición”. *Infodefensa*, 29 de abril de 2013. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3138767/jefe-estado-mayor-ruso-inaugura-complejo-adiestramiento-militar-nicaragua-desactivar-municion> y “El ex jefe de Inteligencia de Maduro denunció que Rusia ya tiene dos bases militares en Venezuela”. *Infobae*, 18 de enero de 2022. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/01/18/el-ex-jefe-de-inteligencia-de-maduro-denuncio-que-rusia-ya-tiene-dos-bases-militares-en-venezuela/>

coincidiese con la crisis política desatada por el fraude electoral del régimen chavista en las elecciones presidenciales realizadas semanas atrás. Lo mismo se puede decir de las fechas escogidas para el envío del mencionado contingente militar en marzo de 2019, justo cuando Nicolas Maduro enfrentaba el rechazo de la oposición interna y gran parte de la comunidad internacional a sus pretensiones de ser investido presidente tras unos comicios fraudulentos en el año 2018.

Este mismo acuerdo implícito —respaldo irrestricto a un régimen represivo a cambio de total alineamiento con Moscú— está detrás del papel de los servicios de inteligencia rusos en las relaciones entre Moscú y sus aliados latinoamericanos. En particular, el FSB ha jugado un papel clave proveyendo capacidades para fortalecer el aparato represivo de las dictaduras cubana, nicaragüense y venezolana. Este respaldo se ha materializado especialmente en la mejora de las capacidades de inteligencia de señales de las policías políticas de estos países. De hecho, el servicio de seguridad ruso y las empresas que le proporcionan apoyo técnico han introducido el uso del denominado Sistema para Actividades Operativas de Investigación (SORM, por sus siglas en ruso) en Nicaragua.<sup>74</sup> Además, el FSB estableció un centro de entrenamiento en Managua, oficialmente destinado a la lucha contra el narcotráfico; pero que en realidad forma agentes de inteligencia al servicio de régimen nicaragüense y otros países latinoamericanos. Paralelamente, tanto el FSB como la *Dirección Principal de Inteligencia del Estado Mayor* ruso (GRU, inteligencia militar) han jugado un papel central en la modernización del aparato de seguridad interna venezolano.<sup>75</sup>

## La Dimensión Económica de la Estrategia Rusa

La estrategia económica rusa hacia América Latina está marcada por dos factores principales. Para empezar, Rusia tiene un escaso peso económico lo que necesariamente reduce el impacto de sus actividades comerciales y financieras. En este sentido, su posición es diametralmente opuesta a la de la RPC. Mientras que Beijing puede confiar

---

<sup>74</sup> Farah, Douglas and Richardson, Marianne. “Dangerous Alliances: Russia’s Strategic Inroads in Latin America”. *Strategic Perspectives* 41, Institute for National Strategic Studies– National Defense University, diciembre de 2022. <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/inss/strategic-perspectives-41.pdf> y Iglesias, Wilmar. “Rusia adiestrará a la policía de Daniel Ortega y avanza en un sistema de inteligencia y espionaje en Nicaragua”. *Infobae*, 31 de marzo de 2014. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/03/31/rusia-adiestrara-a-la-policia-de-daniel-ortega-y-avanza-en-un-sistema-de-inteligencia-y-espionaje-en-nicaragua/>

<sup>75</sup> Klyszcz, Ivan U. “Russia’s Intelligence Agencies in the Global South: the Case of Venezuela”. *Riddle*, 9 de enero de 2023. <https://ridl.io/russia-s-intelligence-agencies-in-the-global-south-the-case-of-venezuela/>

en las dimensiones de su mercado o el volumen de sus recursos financieros para construir relaciones en América Latina, Rusia no es un gran comprador de bienes y servicios de la región, y tampoco tiene fondos suficientes para ejercer como un gran prestamista. En consecuencia, está condenado a ser un jugador económico secundario. Por otra parte, las metas que busca en sus relaciones económicas con la región van más allá de lo mercantil e incluyen objetivos de carácter político y estratégico. En otras palabras, la gestión de los negocios de Rusia no obedece exclusivamente a criterios de rentabilidad, sino que también está fuertemente influida por prioridades relacionadas con la competencia con EE. UU. y sus aliados.

Desde luego, esto no quiere decir que la sostenibilidad financiera de sus relaciones exteriores no preocupe al Kremlin. Después de su desastrosa experiencia en Cuba que dejó una inmensa factura impagada, Moscú ha mantenido un constante interés por hacer sus aventuras exteriores viables desde una perspectiva económica. El asunto es que detrás de cada decisión comercial o financiera suele haber intereses estratégicos que, con frecuencia, llevan a desenlaces que carecen de lógica desde una perspectiva puramente mercantil. Probablemente, el ejemplo más evidente es Venezuela. Caracas ha demostrado ser un socio funesto en términos económicos. El régimen chavista tuvo que recurrir a un plan de reestructuración para hacer frente a su deuda por las masivas compras de armamento.<sup>76</sup> De igual forma, la inversión del gigante petrolero ruso Rosneft en el país caribeño resultó un pésimo negocio como consecuencia del efecto combinado de las sanciones internacionales y el ruinoso estado del sector energético venezolano. Bajo estas circunstancias, la compañía de Igor Sechin buscó un acuerdo para transferir sus activos en la República Bolivariana a una compañía propiedad del Estado ruso.<sup>77</sup> No obstante, semejantes fracasos no han provocado daños críticos en la alianza entre Moscú y Caracas.

En este contexto, Rusia ha intentado gestionar sus intereses económicos en la región tratando de encontrar un equilibrio entre la demanda de rentabilidad y la búsqueda de ventajas estratégicas. Sin embargo, las condiciones creadas por la invasión de Ucrania y las masivas sanciones internacionales han empujado al Kremlin progresivamente

---

<sup>76</sup> “Así es el plan de pagos de la deuda que Rusia le impuso a Venezuela: el monto anual se multiplica cinco veces desde 2023”. *Infobae*, 1 de julio de 2020. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/07/01/asi-es-el-plan-de-pagos-de-la-deuda-que-rusia-le-impuso-a-venezuela-se-incrementara-cinco-veces-desde-2023/>

<sup>77</sup> Prince, Todd. “A Sale Or A Sham: Rosneft Ditched Venezuelan Assets, But Will It Shed U.S. Sanctions?”. *Radio Free Europe - Radio Liberty*, 6 de abril de 2020. <https://www.rferl.org/a/russia-rosneft-ditches-venezuela-assets-u-s-sanctions-/30534209.html>

a dar primacía a lo estratégico sobre lo mercantil, relegando a un segundo plano la posibilidad de obtener beneficios económicos y administrando su aparato productivo bajo una lógica bélica. Estas condiciones han orientado las tres líneas de acción claves en materia económica desplegadas por el Kremlin: inversiones, comercio y préstamos.

En cuanto al primer rubro, las inversiones del Kremlin se han concentrado en las áreas en que la economía rusa cuenta con mayor experiencia, particularmente el sector extractivo. Una parte sustancial de este esfuerzo se ha orientado a los hidrocarburos. Más allá de la difícil aventura en Venezuela, donde la compañía continúa operando, Rosneft ha desarrollado proyectos en Cuba y Brasil que le otorgó permiso para operar en la cuenca de Solimões, en la región del Amazonas.<sup>78</sup> Además, Lukoil ha realizado una inversión valorada en 435 millones de dólares para la explotación de petróleo en aguas de México.<sup>79</sup> Otras iniciativas han estado asociadas con el sector minero. Tal fue el caso de la adquisición de una mina de níquel en Guatemala en el año 2011 por Solway, un conglomerado empresarial basado en Suiza; pero bajo control ruso. Dentro de esta misma categoría, también se deben incluir las inversiones del gigante del aluminio RUSAL en Jamaica y Guyana.<sup>80</sup> De igual forma, hay que mencionar el acuerdo entre el gobierno boliviano y el gigante de la industria nuclear rusa Rosatom para la explotación de litio en colaboración con la empresa china Citic Guoan Group.<sup>81</sup>

Todas estas inversiones han representado apuestas para controlar recursos con un alto valor estratégico —energía, aluminio, níquel, litio— y frecuentemente han venido acompañadas por maniobras políticas, abiertas o encubiertas, destinadas a dar una ventaja decisiva a Moscú frente a potenciales competidores. Este ha sido el caso de los proyectos en Venezuela y Cuba donde los lazos del Kremlin con ambos regímenes han hecho casi inevitable que los proyectos hayan ido a parar a manos de Moscú. En ocasiones

---

78 “Cuba hopes to cooperation with Rosneft oil corporation”. TASS, 19 de junio de 2014. <https://tass.com/economy/736706> y “Rosneft plans new wells and pipelines in Solimões Basin”. *Brazil Energy Insight*, 21 de junio de 2019. <https://brazilenergyinsight.com/2019/06/21/rosneft-plans-new-wells-and-pipelines-in-solimoes-basin/>

79 Rani, Archana. “Lukoil to acquire stake worth \$435m in Area 4 project offshore Mexico”. *Offshore Technology*, 6 de julio de 2021. <https://www.offshore-technology.com/news/lukoil-stake-area-4-project-mexico/>

80 Chappell, Kate. “Rusal’s Jamaica operations to continue as usual, minister says”. *Euronews*, 16 de agosto de 2022. <https://www.euronews.com/next/2022/03/16/jamaica-mining-rusal> y “UC RUSAL starts bauxite mining at Kurubuka-22 in Guyana”. RUSAL, 12 de marzo de 2015. [https://rusal.ru/en/press-center/press-releases/uc\\_rusal\\_starts\\_bauxite\\_mining\\_at\\_kurubuka\\_22\\_in\\_guyana/](https://rusal.ru/en/press-center/press-releases/uc_rusal_starts_bauxite_mining_at_kurubuka_22_in_guyana/)

81 “Bolivia pega un fuerte salto en la explotación de litio con China y Rusia como socios”. *La Nación*, 29 de junio de 2023. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/bolivia-pega-un-fuerte-salto-en-la-explotacion-de-litio-con-china-y-rusia-como-socios-nid29062023/>

en las que Rusia no cuenta con semejante acceso privilegiado, ha resultado frecuente que sus empresas se vean involucradas en actividades ilegales. Aparte del mencionado caso de Rosatom, algunos analistas señalan la posibilidad de que RUSAL estuviese conectada con un intento de interferir las elecciones en Guyana con el objetivo defender sus intereses comerciales.<sup>82</sup> Por su parte, el proyecto de Solway en Guatemala ha sido sometido a sanciones por el Departamento del Tesoro de EE. UU. debido a su responsabilidad en el desarrollo de una extensa red de corrupción en beneficio de su operación.<sup>83</sup>

En términos de comercio, Rusia ha sido un socio menor para la mayoría de los países latinoamericanos. No obstante, cuando se ha presentado la oportunidad, no ha dudado en utilizar los intercambios económicos como una palanca para conseguir concesiones políticas. El caso más visible ha sido el mencionado de Ecuador. Moscú bloqueó las exportaciones de flores y bananos ecuatorianos como respuesta a los planes de Quito para entregar el equipo de fabricación rusa de sus fuerzas armadas a EE. UU. Ante el riesgo de perder un socio comercial que había reportado a la economía nacional 721 millones de dólares de beneficio en el año 2023, el gobierno de Daniel Noboa canceló el acuerdo con Washington.<sup>84</sup> Aunque de forma más sutil, la amenaza de boicots económicos ha flotado en algunas decisiones a favor de Rusia tomadas por otros gobiernos latinoamericanos. Durante las negociaciones con la administración argentina del presidente Mauricio Macri para evitar que la señal de RT fuese eliminada de la televisión pública en el año 2016, las autoridades rusas jugaron con la posibilidad de suspender las importaciones de carne del país austral y denegar la financiación para la construcción de la presa de Chihuido.<sup>85</sup> Frente a semejante perspectiva, la cadena rusa ha seguido transmitiéndose en Argentina.

---

82 Hees, Maximilian. “Rusal’s Bauxite Mine and Potential Russian Meddling in Guyana’s Election”. *Foreign Policy Research Institute*, 8 de abril de 2020. <https://www.fpri.org/article/2020/04/rusals-bauxite-mine-and-potential-russian-meddling-in-guyanas-election/>

83 DOTT. “Treasury Targets Russian-Backed Corruption in Guatemala Mining Sector”. *U.S. Department of the Treasury*, 18 de noviembre de 2022. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1118>

84 Molina, Gabriela. “Tensión diplomática entre Ecuador y Rusia podría traer repercusiones comerciales al país andino”. *Associated Press News*, 4 de febrero de 2024. <https://apnews.com/world-news/general-news-140bc8197f686fd68aebc05ea3205c98> y “Rusia suspende a cinco exportadoras de banano ecuatoriano, sector se enteró en portal de entidad fitosanitaria y busca una confirmación”. *El Universo*, 3 de febrero de 2024. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/rusia-suspende-a-cinco-exportadoras-de-banano-ecuatoriano-sector-se-entero-en-portal-de-entidad-fitosanitaria-y-busca-una-confirmacion-nota/>

85 Crettaz, José. “Cómo es y quién paga RT, el canal de Putin que llega a toda la Argentina por TV abierta”. *La Nación*, 30 de marzo de 2022. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/guerra-en-ucrania-como-es-y-quien-paga-rt-el-canal-de-putin-que-llega-a-toda-la-argentina-por-tv-nid30032022/>

Más recientemente, las posibles consecuencias de una ruptura económica con Rusia también se han esgrimido como un argumento para explicar la cuidadosa neutralidad mostrada por el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva a la hora de hablar de la guerra en Ucrania. Lo cierto es que la diplomacia brasileña siempre ha buscado mantener una relación cordial con Rusia en la medida en que coincide con Moscú en su interés en reducir la preponderancia estadounidense y construir un orden internacional multipolar. Además, Brasil presenta una vulnerabilidad económica clave en la medida en que su producción agrícola representa el 30 % de sus exportaciones y recibe el 25 % de los fertilizantes de Rusia.<sup>86</sup> En ese contexto, garantizar la llegada de los abonos en medio de la guerra en Ucrania se convirtió en una prioridad para mantener la salud de la economía del gigante sudamericano que, sin duda, fue un factor a considerar para no escalar la retórica contra el comportamiento internacional de Moscú.<sup>87</sup>

Finalmente, aunque con recursos financieros muy limitados, Rusia también ha utilizado sus créditos como una herramienta para ganar influencia. En este sentido, Moscú ha orientado sus préstamos a apoyar a países aliados en proyectos de interés para Rusia.<sup>88</sup> Esto ha significado que los financieros del Kremlin se han centrado en Cuba, Venezuela y Bolivia. Los créditos rusos han estado poco presentes en el resto de América Latina, en la medida en que la mayoría de los gobiernos de la región contaban con fuentes alternativas de dinero y no estaban interesados en el tipo de proyectos que el Kremlin se ofrecía a financiar.

Como ya se mencionó, la experiencia financiera del Kremlin con Cuba y Venezuela ha sido muy negativa. La enorme deuda acumulada por La Habana en tiempos soviéticos —unos 32.000 millones de dólares— fue condonada en un 90 % por Vladimir Putin en el año 2013. Con los fondos restantes, el Kremlin financió algunas inversiones en la isla, incluida la participación de Rosneft en la refinería de Cienfuegos.<sup>89</sup> Rusia también

---

86 Helou, Tareq. “Brazil’s Reliance on Russian Fertilisers: A Vulnerability Turned Geopolitical?”, *Connecting Ideas, United Nations University*, 15 de junio de 2022. <https://cris.unu.edu/brazil%E2%80%99s-reliance-russian-fertilisers-vulnerability-turned-geopolitical>

87 Nicas, Jack y Spigariol, André. “Good News for Food, Bad News for War: Brazil Buys Russian Fertilizer”. *New York Times*, 8 de mayo de 2022. <https://www.nytimes.com/2022/05/08/world/americas/brazil-russian-fertilizer-sanctions.html>

88 Svoboda, Karel. “Russia’s Loans as a Means of Goeconomic Competition in Africa and Latin America”. *Problems of Post-Communism*, 71:2, 2024. <https://doi.org/10.1080/10758216.2022.2094808>

89 “PdV out of Cuba refinery, Rosneft hovering”. *Argus*, 18 de diciembre de 2017. <https://www.argusmedia.com/en/news-and-insights/latest-market-news/1592668-pdv-out-of-cuba-refinery-rosneft-hovering>

ofreció un crédito por 1.200 millones de euros para la construcción de una central térmica en el año 2015 que La Habana tuvo que renegociar ante su imposibilidad de pagarlo en 2023.<sup>90</sup> Pese a estas dificultades, Rosneft ha reanudado la entrega de cargamentos de petróleo a la isla sin que haya claridad de cómo serán pagados.<sup>91</sup> En cuanto a Venezuela, Moscú se ha visto obligado a continuar financiando a Caracas para evitar el colapso del régimen chavista, particularmente después de que la RPC se mostrase reticente a otorgar nuevos préstamos. Como resultado, se estima que la deuda venezolana con el gobierno ruso y Rosneft había alcanzado los 17.000 millones de dólares en el año 2019.<sup>92</sup> Desde entonces, Caracas ha realizado algunos pagos parciales; pero al mismo tiempo la devolución de la totalidad de la deuda se ha hecho más urgente para Moscú, que enfrenta sus propios apuros financieros a consecuencia de las sanciones internacionales.

Las relaciones financieras entre Rusia y Bolivia han sido más sencillas, aunque no exentas de altibajos. Moscú ofreció financiamiento para la construcción de un reactor nuclear de investigación por Rosatom en El Alto. Sin embargo, la caída del poder de Evo Morales en el año 2019 paralizó el proyecto. La cooperación rusa solo se reactivaría en 2020, tras la llegada al gobierno de Luis Arce, miembro del mismo grupo político que Morales. En este nuevo contexto, se retomarían los planes para completar la construcción del centro de investigación nuclear en el año 2025 y se firmaría el mencionado acuerdo para la explotación de los yacimientos de litio.<sup>93</sup>

### **Conclusiones: Los Riesgos de Menospreciar al Kremlin**

Valorar el impacto de la estrategia rusa hacia América Latina requiere tomar en consideración sus objetivos y también los medios de Moscú para conseguirlos. Tras la debacle de la Unión Soviética a comienzos de la década de 1990, el regreso de Rusia a la región fue concebido por el establecimiento de la política exterior del Kremlin como parte de un ejercicio global para recuperar el estatus de gran potencia. Este esfuerzo

---

90 “Russia grants Cuba deferral on loan to build power plants”. *Interfax*, 2 de agosto de 2023. <https://interfax.com/newsroom/top-stories/93933/>

91 “Rusia suministrará 1,64 millones de barriles de petróleo anuales a Cuba”. *Diario de Cuba*, 13 de junio de 2023. [https://diariodecuba.com/economia/1686677142\\_47811.html](https://diariodecuba.com/economia/1686677142_47811.html)

92 Korsunskaya, Darya. “Putin, Maduro discusses Venezuela’s debt to Russia last week”. *Reuters*, 1 de octubre de 2019. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/bolivia-avanza-en-su-reactor-nuclear-de-investigacion-de-la-mano-de-rusia>

93 Cortes, Natalia. “Bolivia avanza en su reactor nuclear de investigación de la mano de Rusia”, *Global Affairs*, Universidad de Navarra: 29 de diciembre de 2023. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/bolivia-avanza-en-su-reactor-nuclear-de-investigacion-de-la-mano-de-rusia>

se tradujo en tres metas a nivel regional. Por un lado, la construcción de una red de alianzas que incluyese a los antiguos socios de la Guerra Fría —Cuba y Nicaragua— y se extendiese a nuevos gobiernos —Venezuela y Bolivia— si ello era posible. Por otro lado, la transformación de la región en un espacio neutral donde el control de EE. UU. se redujese y Rusia ganase influencia. Finalmente, el desarrollo de una relación privilegiada con Brasil y México —los dos grandes jugadores regionales— que contribuyese a construir un orden mundial multipolar más permeable a los intereses rusos.

Este proyecto chocó con una realidad estratégica muy difícil. Durante la Guerra Fría, la extinta Unión Soviética había fracasado en su intento por penetrar en el hemisferio occidental debido a su reducida capacidad para proyectar fuerza, el rechazo de los países latinoamericanos y la abrumadora presencia de EE. UU. De hecho, su único éxito visible fue convertir Cuba en un Estado vasallo que tuvo que subvencionar durante tres décadas. Con estos antecedentes, la empresa latinoamericana de Vladimir Putin tenía escasas perspectivas de éxito, aún menos si se toma en consideración que ni la estructura productiva, ni las Fuerzas Armadas rusas eran comparables a las que en su momento esgrimía la URSS.

De este modo, es fácil entender los fracasos que han salpicado la estrategia rusa hacia América Latina. Ahí está, la forma en que el Kremlin ha sido atrapado por socios como Cuba y Venezuela que han demandado permanente respaldo político, económico y de seguridad para sobrevivir. Lo mismo se puede decir de la incapacidad de su industria de defensa para consolidar su presencia en el mercado latinoamericano. De igual forma, también vale la pena subrayar la escasa penetración económica de Rusia en la región, más allá de mercados cautivos y de nula rentabilidad como el venezolano y el cubano.

A pesar de todos estos problemas, también se debe subrayar hasta qué punto Moscú ha sido capaz de aprovechar las brechas geopolíticas de la región para avanzar en sus objetivos y transformar la región en un espacio más benigno para sus intereses. El Kremlin ha consolidado una red de Estados satélites que incluye no solo los antiguos vasallos cubano y nicaragüense de la Unión Soviética sino también a la Venezuela chavista. Ciertamente, se trata de regímenes corruptos, incompetentes y empobrecidos; pero que proporcionan a Moscú una cabeza de puente en el hemisferio y representan un ejemplo de supervivencia en el que otros aspirantes a dictadores pueden inspirarse.

Además, la región ha llegado a ser un espacio más competido sobre el que Rusia no tiene control, ni tampoco EE. UU. Muchas capitales latinoamericanas han ignorado las reticencias norteamericanas cuando se ha tratado de iniciar proyectos de alto valor estratégico con Rusia, sea la adquisición de equipo militar o la explotación de recursos minerales. Asimismo, ningún país de la región ha acompañado a Washington en la toma de medidas prácticas contra Moscú por sus agresiones y violaciones masivas de los derechos humanos en Georgia, Siria, Ucrania, Libia, República Centroafricana, Mali y un largo etc. Aún más, el Kremlin ha sido capaz de desarrollar canales de comunicación con las elites políticas y económicas latinoamericanas que le han proporcionado un nivel de acceso e influencia en la región del que nunca antes había disfrutado. En particular, Moscú ha construido una relación privilegiada con México y Brasilia, que han condonado el comportamiento internacional ruso a cambio de potenciales ventajas en términos de apoyo político, intercambios comerciales y cooperación tecnológica.

Lo más llamativo de estos cambios ha sido su resiliencia a los intentos de Washington y sus aliados europeos por revertirlos. Los esfuerzos de EE. UU. y la UE por impulsar una apertura democrática al interior de los regímenes satélites rusos en la región —Cuba, Nicaragua o Venezuela— han fracasado estrepitosamente. De igual forma, los esfuerzos estadounidenses y europeos para conseguir que la región se sume a la coalición contra Moscú por la agresión contra Kyiv han sido igualmente frustrantes. En otras palabras, Washington y sus aliados europeos han sido inefectivos a la hora de restaurar el *status quo* que la entrada de Rusia en la región ha contribuido de forma decisiva a dislocar.

Desde luego, no todo el mérito de la evolución de América Latina en la dirección de los intereses rusos le corresponde a Vladimir Putin y sus asesores internacionales. La existencia de un poso de sentimiento anti-norteamericano entre una parte de las élites latinoamericanas, el masivo desembarco de la RPC en la región y una injustificada autocomplacencia en EE. UU. y Europa basada en la presunción de que la región estaba predestinada a unirse a la comunidad de las democracias liberales han contribuido sustancialmente a crear a un espacio favorable a Moscú.

Pero sería analíticamente errado ignorar los aciertos del Kremlin en su aproximación a la región. Los planificadores rusos han construido un buen diseño estratégico tomando en consideración lo limitado de sus recursos y distinguiendo entre las oportunidades que podían aprovechar y los espacios que estaban más allá de su

alcance. Han sido determinados en su apoyo al régimen nicaragüense, por ejemplo, pero más tímidos para ganar influencia en otros países centroamericanos. Además, han demostrado una notable habilidad para escoger la mejor forma de aplicar sus escasos recursos. Ahí está la forma en que un jugador económico marginal como Rusia ha empleado la coerción económica en varias ocasiones para torcer la voluntad de algunos gobiernos latinoamericanos. Moscú también ha estado dispuesto a tomar riesgos cuando eran convenientes para agrandar su peso en la región. Los despliegues aeronavales ejecutados con unos medios militares muy limitados son un ejemplo de gestos agresivos que han confiado en la falta de respuesta norteamericana para acrecentar la credibilidad del Kremlin. Finalmente, la estrategia de Moscú ha sido notablemente consistente a lo largo del tiempo. Aparentemente inmune a fracasos y críticas, ha permanecido abierta a las oportunidades que se presentaban. Las peripecias de Rosatom en Bolivia son un testimonio de esta determinación.

Así las cosas, parece haber llegado el momento de dejar de menospreciar a Rusia como un jugador en América Latina. Pese a lo limitado de sus recursos, ha demostrado la voluntad y la capacidad para alterar el *status quo* del hemisferio. Sobre esta base, Moscú promete alimentar dos desafíos claves de cara al futuro cercano. Por un lado, continuará promoviendo el autoritarismo, tratando de replicar el modelo de Estado criminal que tan acuciosamente ha contribuido a construir en Venezuela y Nicaragua. Por otro lado, se esforzará por convertir la región en un espacio hostil para EE. UU. y Europa, alimentando actores y sentimientos antioccidentales de forma similar a como lo hace en Oriente Medio y África. Si EE. UU. y Europa no quieren ese futuro para América Latina, necesitan una estrategia para enfrentar al Kremlin.

### **Sobre el autor:**

**Román D. Ortiz** – Profesor adjunto de la Catholic University of America e investigador de la *Universidad Francisco de Victoria*

Cuenta con más de 30 años de experiencia como académico y consultor sobre cuestiones de seguridad y defensa. Es Profesor Adjunto de la *Catholic University of America* (Washington D.C.) e Investigador Principal del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Victoria (Madrid). Ha sido Investigador No Residente de la *Joint Special Operations University* y ha codirigido un informe sobre las operaciones de influencia rusas en América Latina para el *US Institute of Peace*. Con anterioridad, fue profesor adjunto del *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies* de la *National Defense University* de EE. UU. y consultor de *CNA Corporation*. Entre los años 2010 y 2014, fue asesor del ministro de Defensa de Colombia. Durante ese periodo, contribuyó al planeamiento y la ejecución de la campaña militar *Espada de Honor* que condujo a una reducción radical de la violencia

en las zonas rurales del país. Ha desarrollado proyectos para USAID y ONGs internacionales sobre operaciones de estabilización. Asimismo, ha asesorado el diseño de procesos de reforma del sector seguridad en varios países latinoamericanos. Tiene un Doctorado (*Cum Laude*) en Ciencias Políticas del Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Complutense (Madrid). Ha publicado más de 60 *papers*, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas y académicas como *Foreign Affairs* o *Studies in Conflict and Terrorism*.

# LAS RELACIONES ENTRE ORIENTE MEDIO Y AMÉRICA LATINA

*Eva Sáenz-Diez Jaccarini*

## Resumen

*A primera vista, poco en común tienen los países árabes y musulmanes con los de América Latina. Sin embargo, desde hace varias décadas, se están tejiendo relaciones bilaterales en diferentes ámbitos. América Latina representa una región de grandes oportunidades y despierta, por lo tanto, el interés de importantes actores globales. Por su lejanía geográfica y diferencias culturales, se podría afirmar que esta región es un terreno virgen para los países de Oriente Medio. No obstante, la presencia de comunidades de origen árabe confiere a Latinoamérica una posición privilegiada para el desarrollo de las relaciones y la implantación de nexos.*

**Palabras clave:** *América Latina, antiimperialismo, seguridad, Oriente Medio, terrorismo.*

## Introducción

Es poco común que se relacione el mundo árabo-musulmán con América Latina. Por ello, en este artículo se resaltan los diferentes puntos que vinculan ambas regiones, con especial énfasis en Irán, Turquía, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Pero, antes de abordar la época actual, resulta importante realizar una breve reseña de lo que ha significado esta relación.

Desde finales del siglo XIX, se ha evidenciado un incremento de la presencia árabe y musulmana en América Latina. Se trata de los *turcos* provenientes del Imperio otomano, principalmente de Gran Siria (Siria y el Líbano) y de Palestina. En algunos casos, fueron pueblos enteros los que emprendieron la travesía hacia *el otro lado del charco*. Las primeras olas de *turcos*, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, estuvieron mayoritariamente compuestas por cristianos que huyeron del Imperio otomano y, en menor medida, chiíes que emprendieron el viaje por las mismas razones.

En esa época, países como Brasil, México y Argentina experimentaron un importante movimiento migratorio, ya que más de un cuarto de millón de otomanos sirios y

libaneses arribaron a América, correspondiente al 20 % de la población de la Gran Siria,<sup>1</sup> dando lugar a importantes comunidades latino-árabes o árabe-latinoamericanas, también conocidas como *Mahjar*. Si bien es cierto que a mediados del siglo XIX el jedive Ismail mandó un batallón de *sudaneses* a combatir en México,<sup>2</sup> no será hasta mediados del siglo XX que las relaciones bilaterales entre países musulmanes y latinoamericanos se irán forjando y desarrollando, apreciándose una emigración musulmana más significativa en la región.

Nasser, líder del panarabismo y figura emblemática de la causa no alineada (véase de la lucha anticolonialista y antiimperialista), fue el principal impulsor y promotor de las relaciones entre ambas regiones. Su influencia puede verse en líderes políticos de toda la región, como Omar Torrijos (Panamá), Fidel Castro (Cuba), Juan Domingo Perón (Argentina) y, más recientemente, Hugo Chávez (Venezuela).

### **Perspectiva Histórica**

**La Figura de Nasser.** A principios de la década de 1950, la imagen de Gamal Abdel Nasser se convirtió en referencia para muchos intelectuales y líderes políticos en busca de un modelo revolucionario y de apoyo. Aunque en esa época, surgieron también otros líderes que suscitaron cierto entusiasmo como Mohamed Naguib en Egipto y Ahmed Ben Bella en Argelia.

A finales de la década de 1950, los revolucionarios latinoamericanos declararon (sin tener en cuenta las diferencias culturales, la complejidad de la política regional y local, y las realidades o prioridades) que les unía al mundo árabe (véase africano y asiático) una experiencia colonialista común y la firme determinación de luchar contra las injusticias del orden mundial. En el caso de América Latina, la relativamente importante diáspora árabe presente desempeñó un papel fundamental a la hora de influir en la opinión pública respecto a la política de Oriente Medio y al acercamiento entre ambas regiones.

---

1 Balloffet, Lily Pearl. "Argentine and Egyptian History Entangled: From Perón to Nasser". *Journal of Latin American Studies* 50, no. 3, 2017: 549-77. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/418F5388A58D5D72E463111D63EFA705/S0022216X17001171a.pdf/div-class-title-argentine-and-egyptian-history-entangled-from-peron-to-nasser-div.pdf>.

2 Campos Cordero, José Roberto. "El batallón de Sudaneses de Egipto en México: una historia paralela". En *El combate de Camarón y otros episodios de la intervención francesa*, Héctor Strobel, Veracruz. *Editora de Gobierno del Estado de Veracruz*, 2023: 291-330. [https://www.academia.edu/102553655/El\\_batallón\\_de\\_sudaneses\\_de\\_Egipto\\_en\\_México\\_una\\_historia\\_paralela](https://www.academia.edu/102553655/El_batallón_de_sudaneses_de_Egipto_en_México_una_historia_paralela); Hill, Richard y Peter Hogg. *A Black Corps d'Élite. An Egyptian Sudanese Conscript Battalion with the French Army in Mexico, 1863-1867*. Michigan: Michigan State University Press. <https://www.jstor.org/stable/10.14321/j.ctt7zt6nr>

**La Revolución Cubana.** En aquella época, el ejemplo cubano supuso el caso más representativo de dicho acercamiento. Fidel Castro ambicionó el reconocimiento de Cuba para convertirla en nación inscrita en el naciente bloque de naciones afroasiáticas, del que el presidente egipcio Nasser se había convertido en su líder indiscutible. Sin duda, los intelectuales nacionalistas seguían de cerca los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en Egipto en la década de 1950.

**Cuba y el Bloque Afroasiático.** Los líderes revolucionarios cubanos fueron conscientes de la importancia que el nuevo mundo que surgía de las luchas de descolonización en África, Oriente Próximo y Asia podía tener en el desarrollo de los acontecimientos internacionales. Por ello, se esforzaron en hacer lo posible para incluir su revolución en el naciente bloque afroasiático de naciones anticoloniales de reciente independencia y buscaron el reconocimiento diplomático de Nasser. Inscribir a Cuba en el creciente movimiento afroasiático sería fundamental para definir el carácter internacional de la revolución. El país, posteriormente, se proclamaría con orgullo *afrolatino*.<sup>3</sup>

**Egipto y Cuba.** Seis escasos meses después de la toma de poder por Castro, una delegación presidida por Ernesto Guevara llegó a Egipto en junio de 1959. El país se había convertido en lugar de peregrinación obligado para todos los movimientos de liberación nacional. Los cubanos sabían que necesitaban el apoyo diplomático egipcio para darle más visibilidad y reconocimiento a su lucha.

El encuentro con el *Raïs*<sup>4</sup> no tuvo el éxito esperado. El proyecto castrista era mucho más radical que el nasserista —que fue calificado de “*actitud mental [...] ecléctica, empírica, radical y a la vez conservadora*”<sup>5</sup>—; por ello, Nasser había calificado a los revolucionarios cubanos de “*bandidos teatrales, pero no verdaderos revolucionarios*.”<sup>6</sup> A pesar de estas discrepancias, el líder egipcio reconoció a Cuba como la única nación anticolonial y antiimperialista de América Latina. Este reconocimiento le permitió

---

3 Vélez, Federico. “Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring”. *London: Routledge*, 2016: 28. <https://www.routledge.com/Latin-American-Revolutionaries-and-the-Arab-World-From-the-Suez-Canal-to-the-Arab-Spring/Velez/p/book/9781032927787?srsIid=AfmBOooJgICl2dnPodjUm54zJbxShHhPhCBnVxUeUnJ4Gp6d5GEqFW>

4 En algunos países árabes, jefe del Estado.

5 Khalidi, Walid. “Political Trends in the Fertile Crescent”. En *The Middle East in Transition*, Ed. Walter Z. Laqueur, 121-128. New York: F. A. Praeger, 1958: 125.

6 Heikal, Mohammed. 1973. *The Cairo Documents*. New York: Doubleday & Company, 343, citado por Vélez, Federico. *Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring*. London: Routledge, 2016: 29. <https://www.routledge.com/Latin-American-Revolutionaries-and-the-Arab-World-From-the-Suez-Canal-to-the-Arab-Spring/Velez/p/book/9781032927787?srsIid=AfmBOooJgICl2dnPodjUm54zJbxShHhPhCBnVxUeUnJ4Gp6d5GEqFW>

a Cuba alcanzar su meta y ser partícipe del emergente bloque afroasiático. Prueba de ello fue la invitación por parte del gobierno egipcio para que Cuba asistiera al siguiente Congreso Afroasiático.<sup>7</sup>

***El Sueño Americano-Afroasiático y el Papel de la ONU.*** Unos meses más tarde, el intelectual cubano Walterio Carbonell hizo un llamamiento al desarrollo de una política exterior cubana plenamente comprometida con la creación de un bloque americano-afroasiático.<sup>8</sup> Cuando en 1960 Castro decide asistir a la sesión inaugural de la XV Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), su intención no solo consistía en convertir la ONU en un foro para darle eco a la revolución cubana, sino también para hablar en nombre de *los pueblos de todas las naciones subdesarrolladas*.<sup>9</sup>

Los cubanos lucharían por el éxito de ese ideal revolucionario, empezando por la ayuda y el apoyo que prestaron a los revolucionarios *hermanos* argelinos, así como a otras luchas revolucionarias en diversos países africanos. El papel de Egipto, que se había convertido en un importante centro a través del cual las armas y los combatientes transitaban para alcanzar sus destinos finales,<sup>10</sup> se vio reforzado. Más adelante, en el año 1966, tuvo lugar en La Habana la conferencia *Tricontinental* que reunía movimientos revolucionarios de África, Asia y América Latina, de la cual surgiría la Organización de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina.

***El Caso Argentino.*** Diversos sectores sociales y políticos argentinos vieron paralelismos entre las luchas antiimperialistas en el mundo árabe y en América Latina. Aunque con agendas diferentes y a veces opuestas, estos grupos aprendieron y desplegaron el lenguaje de la no alineación y la solidaridad Sur-Sur en la escalada de la Guerra Fría. En el caso argentino, miembros destacados de las comunidades de origen árabe,<sup>11</sup> antiimperialistas, actores estatales y el propio Perón, intentaron

---

7 Revolución. "Invitada Cuba al Congreso Islámico". (Havana), 27 de junio de 1959: 10.

8 Carbonell, Walterio. "Congreso mundial de países subdesarrollados." *Revolución*. Havana, 5 diciembre 1959: 2, citado en Vélez, Federico. 2016. *Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring*. London: Routledge, 36.

9 New York Times. "Havana Protests". 15 de septiembre de 1960; Vélez, Federico. 2016. *Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring*. London: Routledge, 38.

10 Vélez, Federico. "Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring". *London: Routledge*, 2016: 51. <https://www.routledge.com/Latin-American-Revolutionaries-and-the-Arab-World-From-the-Suez-Canal-to-the-Arab-Spring/Velez/p/book/9781032927787?srsId=AfmBOooJgiCI2dnPodjUm54zJbxShHhPhCBnVxUeUnJ4Gp6d5GEqWFW>

11 Balloffet, Lily Pearl. *Argentina in the Global Middle East*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2020.

mediar y fomentar estas solidaridades tricontinentales.<sup>12</sup> Corrientes de opinión pública y posturas políticas fueron apareciendo entre latinoamericanos de todas las tendencias que querían ver un reflejo árabe en su propia situación. Argentina hizo claros esfuerzos por cultivar fuertes relaciones diplomáticas con muchas naciones de Oriente Medio, particularmente con Egipto.

El caso argentino es interesante porque a partir del auge de la inmigración *turca* en el siglo XIX, el país contó con un vibrante conjunto de órganos de prensa, entre otros, de y para colectivos de Oriente Medio. Dichas publicaciones se enfocaban habitualmente en noticias sobre política y actualidad argentina, así como de la *patria madre*.<sup>13</sup> Esta identificación con la causa egipcia se mostró de diferentes formas en la prensa, como las enfáticas comparaciones entre los líderes argentinos y egipcios o la yuxtaposición de acontecimientos egipcios y argentinos con títulos como *Egipto ya tiene su propio Perón*.<sup>14</sup>

La comunidad argentina de origen árabe prestó una particular atención a la revolución egipcia y a sus consecuencias. Esto se debió a que consideraban, al igual que Cuba, que formaban parte de un movimiento más amplio de ciudadanos y estadistas que reconocían a América Latina, África y Asia como regiones del mundo con una historia y un destino comunes.

Unos años antes, hubo un respaldo por parte de los medios de comunicación árabe-argentinos a la causa Palestina. La abstención de Buenos Aires en el voto en la ONU sobre la partición de Palestina fue percibida como un indicio de inclinación proárabe y un acercamiento de la cuestión Palestina con otras luchas de liberación antiimperialistas.<sup>15</sup> Casi una década más tarde, la crisis del canal de Suez desencadenó un movimiento de simpatía y apoyo en varios países de la región, y permitió relanzar el discurso sobre la lucha común antiimperialista.<sup>16</sup>

---

12 Véase Balloffet, Lily Pearl. "Argentine and Egyptian History Entangled: From Perón to Nasser". *Journal of Latin American Studies* 50, no. 3, 2017: 549–77. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/418F5388A58D5D72E463111D63EFA705/S0022216X17001171a.pdf/div-class-title-argentine-and-egyptian-history-entangled-from-peron-to-nasser-div.pdf>.

13 Ibid.

14 Baaclini, Najib. "Naguib, visto por un viejo amigo: 'Egipto tiene ya su Perón'". *El Eco de Oriente*, 2, 24 de febrero de 1953, citado por Balloffet, Lily Pearl. 2017. "Argentine and Egyptian History Entangled: From Perón to Nasser". *Journal of Latin American Studies* 50, no. 3: 549–77. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/418F5388A58D5D72E463111D63EFA705/S0022216X17001171a.pdf/div-class-title-argentine-and-egyptian-history-entangled-from-peron-to-nasser-div.pdf>.

15 Ibid., 559.

16 Ibid., 571.

***Sandinistas y Grupos Palestinos.*** A principios de la década de 1970, el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua encontró apoyo en el seno de diferentes grupos palestinos en Jordania y el Líbano, donde recibieron entrenamiento militar. Por ello, el gobierno sandinista se convirtió en el más firme defensor de la causa palestina en América Latina.

El origen de las relaciones entre la Organización de Liberación de Palestina (OLP) y los sandinistas se remonta al año 1966, cuando Fidel Castro organizó la Tricontinental. 500 delegados de grupos radicales de izquierda, incluyendo representantes de la OLP,<sup>17</sup> se reunieron para formular una estrategia global revolucionaria para combatir el imperialismo americano. Asimismo, se firmó un acuerdo entre la OLP y las guerrillas sandinistas que contemplaba el entrenamiento de tropas sandinistas en el Líbano.<sup>18</sup>

En el año 1981, el líder de la OLP, Yaser Arafat, declaró que tenían contactos con todos los movimientos revolucionarios en el mundo, mencionando a El Salvador<sup>19</sup> y Nicaragua. De hecho, en el año 1980, un grupo de revolucionarios salvadoreños de izquierdas siguió un entrenamiento de combate en un campo de Al Fatah en el Líbano.<sup>20</sup>

***Panamá y los Canales.*** Cuando las noticias de la crisis de Suez, en el año 1956, llegaron al otro lado del Atlántico, países como Brasil expresaron su apoyo al país árabe.<sup>21</sup> Pronto, el apoyo a Egipto evolucionó hacia un llamamiento general para que surgiera un líder nacionalista dentro de las fuerzas armadas de América Latina que siguiera los pasos de Nasser y condujera su país hacia una independencia política y económica, al tiempo que encaminara su nación en una senda de sólido desarrollo económico y progreso social. Obviamente, la nacionalización del Canal de Suez tuvo un importante eco en Panamá.<sup>22</sup> Sin embargo, hubo que esperar 20 años, para que el

---

17 White House Digest. "The PLO in Central America". 20 de julio de 1983. <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP85M00363R001102530005-9.pdf>.

18 Hoffman, Bruce. "The PLO and Israel in Central America: The Geopolitical Dimension". *A Rand Note*, marzo 1988: v-vi. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2009/N2685.pdf>

19 Ibid., 33.

20 Center for International Security. "The Salvadoran Communists and the PLO: An Unholy Alliance". *Spotlight on the Americas*, febrero 1984: 1, citado en Hoffman, Bruce. 1988. "The PLO and Israel in Central America: The Geopolitical Dimension". *A Rand Note*, marzo de 1988: 31. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA217000.pdf>

21 Vélez, Federico. *Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring*. London: Routledge, 2016: 17-20. <https://www.routledge.com/Latin-American-Revolutionaries-and-the-Arab-World-From-the-Suez-Canal-to-the-Arab-Spring/Velez/p/book/9781032927787?srsId=AfmBO00jgiCI2dnPodjUm54zJbxShHhPhCBnVxUeUnj4Gp6d5GEqFW>

22 Vélez, Federico. "From the Suez to the Panama Canal and Beyond Gamal Abdel Nasser's influence in Latin America". *Varia Historia* 31, no. 55, 2015: 1-27. <https://www.scielo.br/j/vh/a/vCybz9SLJGJ8RpFJfKfVPj/?lang=en&format=pdf>.

proceso panameño culmine con el general Omar Torrijos, quien negoció un acuerdo con Estados Unidos (EE. UU.) en el año 1977, restituyendo la soberanía del Canal de Panamá.

## El Caso Venezolano

Después de haber dado una pincelada de los antecedentes históricos de las relaciones entre ambas regiones, a continuación, se aborda la situación más reciente, siendo el caso venezolano el más claro nexo para esta transición cronológica, por ser el país latinoamericano que mejor representa este acercamiento con el mundo árabe y musulmán.

A principios del siglo XXI, el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, se autoproclamó *otro árabe* y se identificó como parte de un continuo proceso revolucionario que surgió con Nasser en Egipto, seguido de Fidel Castro en Cuba, Gadafi en Libia y culminando con su revolución bolivariana en Venezuela.<sup>23</sup> Chávez llegó incluso a decir que todo venezolano era un *soldado de la OLP*, comparando a Yasser Arafat, fallecido en el año 2004, con Jesucristo.<sup>24</sup> Según sus propias palabras, su gobierno era un régimen *nasserista* en la medida en que tenía “*un proyecto social, incluso socialista si se quiere, una ideología panamericanista, es decir bolivariana, y una posición antiimperialista.*”<sup>25</sup>

Comprometido con una alianza de naciones latinoamericanas y árabes, Chávez fue un entusiasta partidario tanto de las reuniones de la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA) como de la reactivación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. En el año 2005, durante la primera Cumbre ASPA celebrada en Brasil, Chávez recordó a su audiencia que la forma de construir una relación sólida entre los dos continentes y una fuerte alianza entre los pueblos del Sur sería siguiendo el camino de Nasser: “*Yo soy muy nasserista, me hubiera gustado mucho estar a la orden de*

---

23 Vélez, Federico. *Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring*. London: Routledge, 2016: x. [https://www.routledge.com/Latin-American-Revolutionaries-and-the-Arab-World-From-the-Suez-Canal-to-the-Arab-Spring/Velez/p/book/9781032927787?srsId=AfmBOooJgiCI2d\\_nPodjUm54zJbxShHhPhCBnVxUeUnj4Gp6d5GEqFW](https://www.routledge.com/Latin-American-Revolutionaries-and-the-Arab-World-From-the-Suez-Canal-to-the-Arab-Spring/Velez/p/book/9781032927787?srsId=AfmBOooJgiCI2d_nPodjUm54zJbxShHhPhCBnVxUeUnj4Gp6d5GEqFW)

24 Cembrero, Ignacio. “Chávez perdió popularidad en el mundo árabe al arremeter contra la ‘primavera’”. *El País*, 6 de marzo de 2013. [https://elpais.com/internacional/2013/03/06/actualidad/1362579480\\_238223.html?event\\_log=oklogin](https://elpais.com/internacional/2013/03/06/actualidad/1362579480_238223.html?event_log=oklogin); Chesseron, Laetitia. “Hugo Chávez y el mundo árabe”. *Revista de Ciencia Política* 24, marzo 2015. <https://www.revenciapolitica.com.ar/num24art4.php>.

25 Colotti, Geraldina. “Después de Chávez. Cómo nacen las banderas”, *Caracas: Ed. Vadell Hnos*, 2018: 53. [https://albaciudad.org/wp-content/uploads/2021/05/despues\\_de\\_chavez\\_1.pdf](https://albaciudad.org/wp-content/uploads/2021/05/despues_de_chavez_1.pdf).

*mi coronel Gamal Abdel Nasser.*<sup>26</sup> La imagen de Nasser sería una constante a lo largo de sus 14 años en el poder.

El líder venezolano se opuso de manera general a Israel y a la política estadounidense en Oriente Medio. Durante una visita a Siria, Chávez instó a los pueblos árabes a *“retomar las banderas del panarabismo, a retomar las banderas de la unidad árabe, a retomar las banderas de la dignidad árabe.”*<sup>27</sup>

## Posiciones Frente al Conflicto Israelo-Palestino

Aunque el conflicto israelo-palestino no forme parte del tema, es importante mencionarlo porque, en cierta medida, influye en las relaciones con algunos países de América Latina. En un afán de mostrar su autonomía en política exterior o en su lucha antiimperialista, varios países latinoamericanos de izquierdas muestran sus posiciones contrahegemónicas, apoyando a Palestina y evitando condenar a los regímenes de Irán y Siria.<sup>28</sup> Esta posición contrasta con la política adoptada en décadas anteriores, cuando —en el año 1948— EE. UU. impuso un embargo de armas al naciente Estado hebreo y Estados latinoamericanos como Argentina (que se había abstenido de votar en la ONU para la partición de Palestina), Chile, México, Guatemala, Nicaragua y Panamá facilitaron el envío de armas a Israel.<sup>29</sup>

A partir de la guerra de los Seis días, en el año 1967, las relaciones entre Israel y varios países de América Latina se fueron distanciando e incluso deteriorando. Esta tendencia se acentuó después de la guerra de Kipur en el año 1973.<sup>30</sup> Exceptuando algunos países, las relaciones con Israel fueron mejorando a partir de la década de 1990,<sup>31</sup> pero el conflicto en la franja de Gaza, entre los años 2008 y 2009, desencadenó en América Latina una ola de condenas hacia la ofensiva militar israelí.<sup>32</sup> Más recientemente, la gran mayoría

---

26 Chávez Frías, Hugo. “Selección de discursos del presidente de la República Bolivariana de Venezuela”, *Hugo Chávez Frías: 2005, año del salto adelante: hacia la construcción del socialismo del siglo XXI*: 341. Ediciones de la Presidencia de la República.

27 Vélez, Federico. “Latin American Revolutionaries and the Arab World: From the Suez Canal to the Arab Spring”. *London: Routledge*. 2016: 148.

28 Baeza, Cecilia. “The Role of the Middle East in the New International Relations of Latin America”. *Mouvements* 2013/4, no. 76: 25-36. <https://www.cairn-int.info/journal-mouvements-2013-4-page-25.htm>.

29 Sberro, S. “América Latina e Israel: del apoyo a la hostilidad”. En *El Conflicto en Gaza e Israel 2008-2009: una visión desde América Latina*, Dir. M. Ferez Gil, 41-77. México: *Ed. del Senado de la República*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2949/5.pdf>.

30 Ibid.

31 Ibid.

32 Baeza, Cecilia. “The Role of the Middle East in the New International Relations of Latin America”. *Mouvements* 2013/4, no. 76: 25-36. <https://www.cairn-int.info/journal-mouvements-2013-4-page-25.htm>.

de países latinoamericanos (a excepción notable de Cuba, Nicaragua y Venezuela) condenaron el ataque cometido por Hamás el 7 de octubre de 2023. Posteriormente, varios países bolivarianos han tomado posiciones muy críticas hacia Israel.<sup>33</sup>

### **La Influencia Iraní en la Región**

De los países musulmanes, Irán es el que, sin duda, ha tenido mayor presencia en América Latina. Debido a simpatías políticas con varios regímenes de la región (cuya proximidad geográfica al *Gran Satanás* estadounidense es una baza) o a la presencia de una importante comunidad chiita, la República Islámica de Irán ha conseguido establecer relaciones privilegiadas y una importante red de influencia en Latinoamérica. Además, le permite, junto con su política de apertura más amplia hacia el *Global South* (el *Sur global*), contrarrestar las consecuencias de las sanciones impuestas.

La reciente integración de Irán a los BRICS (alianza económica, política y social inicialmente compuesta por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) permite a Teherán adquirir mayor visibilidad y acercarse a América Latina, desarrollando nuevos vínculos con Brasil. En América Latina, el área de influencia de Irán se extiende principalmente en países de tendencia revolucionaria y antiimperialista, que integran la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (también conocida como Alianza Bolivariana para América o ALBA).

El acercamiento y posicionamiento de Irán a esta región es estratégicamente más importante que nunca, si se tiene en cuenta la actual pulseada que mantiene con EE. UU. en el conflicto derivado del ataque del 7 de octubre de 2023 por parte de Hamás a Israel. Además, el hecho de haberse posicionado como defensor del pueblo palestino le otorga una altísima *simpatía* en varios países y pueblos latinoamericanos. En ese sentido, a continuación, se abordarán los principales países con los cuales Irán mantiene una relación privilegiada.

**Brasil.** Irán no se conforma únicamente con establecer y mantener relaciones con los países bolivarianos, sino que también con otros países de la región, cuyas simpatías ideológicas tengan en común el antiimperialismo revolucionario. Por lo tanto, al estar basadas en una sintonía ideológica, dichas alianzas tienden a evolucionar según el perfil del poder. Es el caso de Brasil, que tras el retorno del presidente Lula da Silva,

---

<sup>33</sup> Malamud, Carlos y Núñez Castellano, Rogelio. "América Latina y la crisis de Gaza". *Real Instituto Elcano*. 18 de octubre de 2023. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-crisis-de-gaza/>.

en el año 2023, autorizó el amarramiento de dos buques de guerra iraníes, el I.R.I.S. Makran y el I.R.I.S. Dena, en puertos brasileños después de haber anunciado querer transitar por el canal de Panamá.<sup>34</sup>

**Bolivia.** Uno de los ejemplos más recientes de la cooperación irano-boliviana, se remonta a julio de 2023, cuando ambas naciones firmaron un acuerdo bilateral de defensa.<sup>35</sup> En las declaraciones oficiales, se menciona el hecho de que ambos países son revolucionarios<sup>36</sup> y que el país andino mostró su interés en obtener tecnología de drones iraníes.<sup>37</sup> Este episodio es el fruto de 15 años de acercamiento entre ambos países, que se remonta a los años 2007 y 2008, cuando firmaron un acuerdo estratégico que sellaría el inicio de las relaciones privilegiadas y que se han ido desarrollando en varias áreas,<sup>38</sup> entre otras, de defensa.

**Cuba.** A pesar de tener ideologías *revolucionarias* y *antiimperialistas*, la cooperación entre Cuba e Irán ha sido siempre muy débil y se limita a acuerdos bilaterales. A mediados del año 2023, varios responsables iraníes, entre ellos el presidente, Ebrahim Raisi, y el ministro de Defensa, Mohammad-Reza Ashtiani, viajaron a La Habana y firmaron seis acuerdos de cooperación en varios ámbitos. En diciembre de ese mismo año, el ministro cubano de Asuntos Exteriores, viajó a Teherán, firmando acuerdos en sectores como la agricultura, la medicina, la minería y la energía.<sup>39</sup>

**Venezuela.** Sin duda, Venezuela es el *plato fuerte* de la presencia y cooperación persa en la región, debido a la importancia del petróleo y al apoyo logístico, militar, agrícola,

---

34 Center for a Secure Free Society. "Latin America between war and peace". *Vric Monitor* n.º 29, 3 de marzo de 2023. <https://www.securefreesociety.org/research/monitor29/>; *Diálogo Américas*. "Presencia de buques de guerra iraníes en Latinoamérica despierta inquietud", 18 de abril de 2023. <https://dialogo-americas.com/es/articulos/presencia-de-buques-de-guerra-iranies-en-latinoamerica-despierta-inquietud/>; Lagrone, Sam. "Iranian Navy Surface Action Group Docked in South Africa". *USNI News*, 6 de abril de 2023. <https://news.usni.org/2023/04/06/iranian-navy-surface-action-group-docked-in-south-africa-satellite-photos-reveal>.

35 Humire, Joseph. "Iran's Weapons Now Reach the Western Hemisphere". *The Heritage Foundation*, 10 de agosto de 2023. <https://www.heritage.org/middle-east/commentary/irans-weapons-now-reach-the-western-hemisphere>.

36 Tehran Times. "Iranian, Bolivian ministers ink defense MoU". 21 de julio de 2023. <https://www.tehrantimes.com/news/487081/Iranian-Bolivian-ministers-ink-defense-MOU>.

37 Flores, Paola y Daniel Politi. "Bolivia says it is interested in obtaining Iranian drone technology to protect its borders". *AP News*, 26 de julio de 2023. <https://apnews.com/article/iran-argentina-novillo-tehran-drones-570b75c7ca61bb6bbf6ca250ccb75828>.

38 Ministerio de Relaciones exteriores. Estado plurinacional de Bolivia. 26 de agosto de 2016. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1618>.

39 Perera, Alina y René Tamayo. "Cuba e Irán: resistencia, soberanía y más cooperación, o cómo el imperialismo no ha podido hacer retroceder dos revoluciones". *Presidencia y Gobierno de Cuba*, 4 de diciembre de 2023. <https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/cuba-e-iran-resistencia-soberania-y-mas-cooperacion-o-como-el-imperialismo-no-ha-podido-hacer-retroceder-dos-revoluciones/>.

industrial y energético brindado por Irán desde hace ya más de una década. Apoyo que ha sido ampliado por un periodo de 20 años, mediante la suscripción de una *hoja de ruta de cooperación*, en el año 2022.<sup>40</sup>

Cabe resaltar que, al final de la etapa de Chávez, además de las más de 60 empresas conjuntas, casi un centenar de empresas iraníes operaban en Venezuela, todo ello en el marco de los 270 memorandos de entendimiento firmados entre ambos países.<sup>41</sup> Los vuelos directos entre Caracas, Damasco y Teherán, establecidos a mediados de la década de los 2000 y posteriormente interrumpidos, fueron retomados recientemente.<sup>42</sup> De hecho, a mediados del año 2022, aconteció un suceso que no pasó desapercibido internacionalmente. Un avión Boeing cargo, que perteneció antiguamente a la compañía iraní Maham Air y que fuera vendido a la venezolana Emtrasur Cargo, se vio obligado a aterrizar en Argentina para repostar. Las autoridades argentinas bloquearon el avión para investigar si los miembros de la tripulación irano-venezolana, compuesta por 17 personas, se desplazaban por razones comerciales o tenían alguna conexión con el terrorismo internacional.<sup>43</sup> La aeronave permaneció en el suelo hasta el mes de febrero de 2024, cuando fue finalmente transferida a EE. UU.<sup>44</sup> En represalia, a mediados de marzo de 2024, el gobierno venezolano decidió cerrar su espacio aéreo a Argentina.<sup>45</sup>

En junio de 2023, el presidente iraní realizó una gira por países latinoamericanos. Uno de los principales motivos del viaje era aumentar el comercio entre Venezuela

---

40 Motamedi, Maziar. “Iran, Venezuela sign 20-year cooperation plan during Maduro visit”. *Al Jazeera*, 11 de junio de 2022. <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/11/iran-venezuela-sign-20-year-cooperation-plan-during-maduro-visit>.

41 Humire, Joseph. “Iran and Venezuela: A Strategic Partnership”, *Diálogo Américas*, 10 de junio de 2021. <https://dialogo-americas.com/articulos/iran-and-venezuela-a-strategic-partnership>. citado por Ellis, Evan. “Reanudación de las Relaciones de Irán con América Latina”. *Revista Seguridad y Poder Terrestre* (vol. 2) no. 4, 2023: 30. <https://revistas.cceep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/article/view/43/80>.

42 Primera, Maye. “Caracas-Damasco-Teherán, un vuelo de lo más misterioso”. *El País*, 23 de noviembre de 2009. [https://elpais.com/diario/2009/11/23/internacional/1258930803\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/11/23/internacional/1258930803_850215.html); Gimenez Mazó, Edgardo. “Conviasa resumes regular flights between Venezuela and Syria”. *Aviacion Line*, 30 de mayo de 2023. [https://www.aviacionline.com/2023/05/conviasa-resumes-regular-flights-between-venezuela-and-syria/#google\\_vignette](https://www.aviacionline.com/2023/05/conviasa-resumes-regular-flights-between-venezuela-and-syria/#google_vignette).

43 Ottolenghi, Emanuele. “Mystery Cargo”. *The Dispatch*, 6 de julio de 2022. <https://thedispatch.com/article/mystery-cargo/>; Voz de América. “Venezuela exige devolución de avión retenido en Argentina”. 9 de agosto de 2022. <https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela-exige-devolucion-de-avion-retenido-en-argentina/6694094.html>.

44 Niebieskikwiat, Natasha. “La historia del avión venezolano iraní llega a su fin”. *Clarín*, 10 de febrero de 2024. [https://www.clarin.com/politica/historia-avion-venezolano-irani-llega-fin-unidos-lleva-ezeiza-fin-semana\\_o\\_c1zpZRKJvw.html](https://www.clarin.com/politica/historia-avion-venezolano-irani-llega-fin-unidos-lleva-ezeiza-fin-semana_o_c1zpZRKJvw.html).

45 Lambertucci, Constanza, Alonso Moleiro. “Ofensiva de Milei contra Maduro por el cierre del espacio aéreo de Venezuela a Argentina”. *El País*, 14 de marzo de 2024. <https://elpais.com/argentina/2024-03-14/ofensiva-de-milei-contra-maduro-por-el-cierre-del-espacio-aereo-de-venezuela-a-argentina.html>.

e Irán. Ambos líderes firmaron 25 acuerdos, en sectores que van desde la educación y la sanidad hasta la minería. Adicionalmente, otra prioridad es desarrollar la cooperación tecnológica entre ambos países y, de manera general, mejorar *la cooperación económica, política y científica* entre Irán, Venezuela, Nicaragua y Cuba.<sup>46</sup> A nivel agrícola, el ejemplo más reciente es la cesión a Irán de un millón de hectáreas de tierra de cultivo.<sup>47</sup>

Pero ambos países cooperan también en otros dominios. Venezuela llegó a un acuerdo con Irán para importar petróleo a cambio de oro, resultando en un activo vaivén aéreo (Mahan Air para el transporte de oro) y marítimo (petroleros de la Compañía Nacional Iraní de Petróleo).<sup>48</sup> Se estima que llegaron aproximadamente 1,5 millones de barriles de petróleo a Venezuela, a cambio de nueve toneladas de oro valoradas en casi 500 millones de dólares. Sin embargo, Irán no es el único país en recibir oro venezolano. En un programa de *oro por alimentos*, se sospecha que Turquía también recibió oro venezolano, oficialmente para refinarlo, que vendió a continuación a empresas emiratíes y turcas.<sup>49</sup>

En septiembre de 2023, se reveló que Venezuela, Siria e Irán firmaron un memorando tripartito para la construcción de una nueva refinería con capacidad de 140.000 barriles en la ciudad siria de Homs.<sup>50</sup> Además, Irán intervino en la reparación de la refinería de Palito en Venezuela<sup>51</sup> y, de manera general, en el abastecimiento de petróleo.

---

46 The New Arab. “Iran, Venezuela have ‘common enemies’, Raisi says in Caracas”. 13 de junio de 2023. <https://www.newarab.com/news/iran-venezuela-have-common-enemies-raisi-says>.

47 Infobae. “El régimen de Maduro le cederá a Irán 1 millón de hectáreas de tierra de cultivo”. 26 de julio de 2022. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/07/26/el-regimen-de-maduro-le-cedera-a-iran-utilizar-1-millon-de-hectareas-de-tierra-de-cultivo/>; Alcalde, Carolina. “¿Podría Venezuela proporcionar tierras de cultivo a Irán?”. *Voz de América*, 3 de agosto de 2022. <https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela-iran-tierras-cultivos-iran-/6684993.html>.

48 The New Arab. “Iran to build new oil refinery in Syria’s Homs in tripartite deal with regime”. 27 de septiembre de 2023. <https://www.newarab.com/news/iran-build-new-oil-refinery-syrias-homs>.

49 Humire, Joseph. “Iran, Turkey, and Venezuela’s Super Facilitator: Who is Alex Saab?”. *Center for a Secure Free Society*, 30 de junio de 2020. <https://www.securefreesociety.org/research/who-is-alex-saab/>.

50 The New Arab. “Iran to build new oil refinery in Syria’s Homs in tripartite deal with regime”. 27 de septiembre de 2023. <https://www.newarab.com/news/iran-build-new-oil-refinery-syrias-homs>.

51 García, Ariadna. “Irán y Pdvsá firman contrato por 110 millones de euros para reparar El Palito”. *Crónica Uno*, 13 de mayo de 2022. <https://cronica.uno/iran-y-pdvs-a-firman-contrato-por-110-millones-de-euros-para-reparar-el-palito/>.

En el año 2021, EE. UU. sospechó que los dos buques iraníes (Makram y Sahand) que zarparon para el Atlántico pudieran llevar armamento para Venezuela.<sup>52</sup> No obstante, después de denunciarlo públicamente, dichos navíos nunca llegaron a su destino. Asimismo, según un informe del Pentágono, miembros del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica–Fuerza Quds estaban presentes en Venezuela. Sin nombrar explícitamente a Venezuela, el informe afirmaba que miembros de las Fuerzas Quds en el extranjero estaban destinados en embajadas iraníes, organizaciones benéficas e instituciones religiosas y culturales chiíes.<sup>53</sup> Más recientemente, el secretario de Estado estadounidense declaró que la administración Trump creía que Hezbolá mantenía *células activas* en Venezuela.<sup>54</sup> Al respecto, el político venezolano Juan Guaidó afirmó que Chávez había proporcionado pasaportes venezolanos a ciudadanos iraníes, sirios y miembros del Hezbolá u otras milicias, facilitándoles la entrada en América Latina.<sup>55</sup>

En el campo militar, Irán confirmó —en el año 2012— el suministro de drones a Venezuela,<sup>56</sup> que este país ha venido adaptando e incorporando progresivamente.<sup>57</sup> En el año 2013, un informe estadounidense aseguraba que ambos países cooperaban en materia de inteligencia<sup>58</sup> y se cree que también en materia de entrenamiento para las fuerzas especiales navales venezolanas.<sup>59</sup> Durante un

---

52 Nadimi, Farzin. “Iran’s Atlantic Voyage: Implications of Naval Deployments to Venezuela or Syria”. *The Washington Institute*, 15 de junio de 2021. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/irans-atlantic-voyage-implications-naval-deployments-venezuela-or-syria>; Lagrone, Sam. 2021. “Iranian Navy Flotilla Wraps up Four-Month Atlantic Deployment, Pledges More International Operations”. *USNI News*, 10 de septiembre de 2021. <https://news.usni.org/2021/09/10/iranian-navy-flotilla-wraps-up-four-month-atlantic-deployment-pledges-more-international-operations>; León, Mariela. “El Pentágono vigila barcos de guerra iraníes que van rumbo a Venezuela”. *Cambio 16*, 26 de enero de 2023. <https://www.cambio16.com/pentagono-vigila-barcos-de-guerra-iranies-rumbo-a-venezuela/>.

53 Carroll, Rory. “Iran’s elite force expanding influence in Venezuela, claims Pentagon”. *The Guardian*, 27 de abril de 2010. <https://www.theguardian.com/world/2010/apr/27/iran-venezuela-pentagon-report>.

54 Clarke, Colin P. “Hezbollah is in Venezuela to Stay”. *Foreign Policy*, 9 de febrero de 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/02/09/hezbollah-is-in-venezuela-to-stay/>.

55 Ellis, Evan. “Reanudación de las Relaciones de Irán con América Latina”. *Revista Seguridad y Poder Terrestre* (vol. 2) no. 4: 31. <https://revistas.ceeeep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/article/view/43/80>.

56 Ibid.

57 Castro, Livia Drusila. “Venezuela ya tiene listos drones iraníes ensamblados y artillados por Eansa”. *Info Dron*, 11 de julio de 2022. <https://www.infodron.es/texto-diario/mostrar/3819366/drones-iranies-ensamblados-venezuela-ven-luz>.

58 Rotella, Sebastian. “The Terror Threat and Iran’s Inroads in Latin America”. *ProPublica*, 11 de julio de 2013. <https://www.propublica.org/article/the-terror-threat-and-irans-inroads-in-latin-america>, citado por Ellis, Evan. “Reanudación de las Relaciones de Irán con América Latina”. *Revista Seguridad y Poder Terrestre* (vol. 2) no. 4, 2023: 31. <https://revistas.ceeeep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/article/view/43/80>.

59 Ellis, Evan. “Reanudación de las Relaciones de Irán con América Latina”. *Revista Seguridad y Poder Terrestre* (vol. 2) no. 4, 2023: 34. <https://revistas.ceeeep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/article/view/43/80>.

desfile naval en Venezuela, en julio de 2023, se observó la participación de lanchas misileras de fabricación iraní de la clase Zolfaghar, equipadas con misiles antibuque Nasr-1.<sup>60</sup>

Basándose en el *poder blando*, desde el año 2005, Irán ha duplicado su presencia diplomática en América Latina, tanto en lo que se refiere a embajadas, como a personal diplomático. En esta estrategia, Teherán ha reforzado la presencia de *agregados culturales* en el seno de sus misiones, centros culturales o religiosos, como ha sido el caso del atentado contra la Asociación Mutua Israelita Argentina (AMIA) en Buenos Aires, en el año 1994, en el que el agregado cultural iraní, Mohsen Rabbani, fue acusado de ser el cerebro de dicho atentado. Igualmente, cabe destacar la voluntad de adoctrinamiento llevado a cabo por Teherán y que se traduce en una mayor presencia de escuelas, centros culturales (que ofrecen becas a candidatos que quieran ir a estudiar a Irán) y mezquitas para la predicación, así como medios de comunicación modernos para influir en la opinión pública latinoamericana (el canal televisivo Hispan TV, el Canal YouTube *Baiatullah*<sup>61</sup> o la agencia de noticias *Ahlul Bait*, disponible en 24 idiomas).<sup>62</sup>

Sin duda, uno de los personajes clave de esta entente es Tarek al-Aissami (de origen sirio y libanés), quien fuera vicepresidente de Venezuela y ministro del Petróleo hasta la purga que tuvo lugar en marzo de 2023 por la desaparición de 3.000 millones de dólares procedentes del petróleo venezolano,<sup>63</sup> y sobre quien EE. UU. ofrecía una recompensa de 10 millones dólares para facilitar su captura.<sup>64</sup> Adicionalmente, como lo muestra el caso de los empresarios libaneses-venezolanos Majed y Khaled Khalil Majzoub (parientes del ex ministro de Finanzas libanés Ali Hassan Khalil, quien fue sancionado recientemente por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Tesoro de EE. UU. por su *apoyo material a Hezbolá* y otros

---

60 Egozi, Arie. "Iran delivers weapon systems to Venezuela". *Defence Industry Europe*, 27 de julio de 2023. <https://defence-industry.eu/iran-delivers-weapon-systems-to-venezuela/#:~:text=Iran%20continues%20to%20supply%20its,their%20locally%20manufactured%20military%20systems.>

61 Canal Baiatullah. <https://www.youtube.com/Baiatullah>.

62 AhlulBait News Agency, *ABNA World Services*. <https://abna24.com>; Brogiolo, Lucía Anahí. 2023. "Los tentáculos de Irán y Hezbolá en América Latina". *LISA News*, 27 de diciembre de 2023. <https://www.lisanews.org/geopolitica/tentaculos-iran-hezbola-america-latina/>.

63 Lozano, Daniel. "Guerra interna en el régimen chavista tras la desaparición de 3.000 millones de dólares del petróleo". *El Mundo*, 19 de marzo de 2023. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/03/19/64173ff0fc6c83d6088b45ac.html>.

64 Ayuso, Silvia. "Tareck El Aissami es el funcionario venezolano de más alto nivel castigado hasta la fecha por Washington". *El País*, 14 de febrero de 2017. [https://elpais.com/internacional/2017/02/13/estados-unidos/1487025972\\_977482.html](https://elpais.com/internacional/2017/02/13/estados-unidos/1487025972_977482.html).

cargos de corrupción), esta red se extiende también a Bolivia, beneficiado por los acuerdos comerciales preferenciales que el régimen de Evo Morales les otorgó en Bolivia.<sup>65</sup>

**Argentina.** Todo apunta a que fue la milicia chiita libanesa apoyada por Teherán, Hezbolá, la que estuvo detrás de los atentados cometidos en Buenos Aires contra la embajada israelí en el año 1992 y el centro comunitario judío de la AMIA en el año 1994 (114 víctimas mortales en total y centenas de heridos), a través de una célula que operaba desde la región de las tres fronteras (Paraguay, Brasil y Argentina) y que sigue activa en dicha zona.<sup>66</sup> Esto ha dificultado de manera significativa, incluso para gobiernos peronistas, la relación entre Irán y Argentina. La muerte en circunstancias sospechosas de Alberto Nisman, el fiscal argentino a cargo de la investigación (en la que apuntó a Hezbolá), supuso otro freno a un eventual acercamiento.<sup>67</sup>

Desde el ataque de la AMIA, la Organización de Seguridad Externa de Hezbolá o *Unidad 910*, responsable de sus operaciones extraterritoriales, se ha transformado en una red terrorista en América Latina, involucrándose con el narcotráfico.<sup>68</sup> Ha llegado a cooptar con éxito a muchas familias de origen libanes, principalmente presentes en Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela, lo que supone un éxito si se tiene en cuenta que un alto porcentaje del producto interno bruto del Líbano proviene de remesas.<sup>69</sup> De hecho, existen varios clanes que por las nacionalidades de sus líderes y algunos miembros (combinación, por una parte, de nacionalidad libanesa o siria,

---

65 Humire, Joseph. "The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime". *The Atlantic Council*, 7 de octubre de 2020: 8-10. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/The-Maduro-Hezbollah-Nexus-How-Iran-backed-Networks-Prop-up-the-Venezuelan-Regime.pdf>; Hable. 2021. "El empresario Majed Khalil y sus vínculos con la corrupción en Venezuela". 3 de mayo de 2021. <https://www.hable.se/2021/05/el-empresario-majed-khalil-y-sus.html>.

66 Nisman, Alberto. "Nisman Report (Dictamina) on Sleeper Cells". *Project of Foundation for Defense of Democracies*, 4 de marzo de 2015. <http://albertonisman.org/nisman-report-dictamina-on-sleeper-cells-full-text/>, citado por Humire, Joseph. "The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime". *The Atlantic Council*, 7 de octubre de 2020: 3. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/The-Maduro-Hezbollah-Nexus-How-Iran-backed-Networks-Prop-up-the-Venezuelan-Regime.pdf>.

67 Smink, Veronica. "Alberto Nisman: los 4 misterios sobre la muerte del fiscal argentino que examina la serie de Netflix". *BBC Mundo*, 17 de enero de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51069690>.

68 U.S. Department of Justice. "Attorney General Sessions Announces New Measures to Fight Transnational Organized Crime". 15 de octubre de 2018. <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-sessions-announces-new-measures-fight-transnational-organized-crime>.

69 Humire, Joseph. "The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime". *The Atlantic Council*, 7 de octubre de 2020: 5. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/The-Maduro-Hezbollah-Nexus-How-Iran-backed-Networks-Prop-up-the-Venezuelan-Regime.pdf>.

y, por otra, venezolana, boliviana o colombiana, en la mayoría de los casos), así como por sus acciones (blanqueo de dinero, narcotráfico y tráfico de armas, mediante operaciones triangulares con puentes aéreos logísticos entre Venezuela, Siria e Irán, etc.) representan los nexos entre ambas regiones. Este es el caso de los clanes Saleh, Nassereddine y Rada.<sup>70</sup>

A finales de diciembre de 2023, coincidiendo con los Juegos Macabeos, evento deportivo panamericano que reúne a cerca de cuatro mil atletas judíos y que se celebraban en la capital argentina, fueron detenidos en Buenos Aires tres presuntos terroristas sirios y libaneses, uno de los cuales tenía pasaporte venezolano y colombiano.<sup>71</sup> Asimismo, Hezbolá sigue muy activo en la región de la Triple Frontera.<sup>72</sup> Según las autoridades de Paraguay, los narcotraficantes están vinculados —de una manera u otra— con Hezbolá.<sup>73</sup>

### **América Latina: Nuevo El Dorado para Inversores de los Países del Golfo**

En paralelo a las relaciones geopolíticas, se debe destacar el atractivo que generan los países de América Latina para las inversiones procedentes del Golfo Pérsico. De hecho, la última convocatoria del *Annual Investment Meeting* 2023, que se celebró en Abu Dhabi, contó con un foro de enfoque regional dedicado a América Latina y el Caribe.<sup>74</sup> Igualmente, en el año 2019, tuvo lugar en Panamá el Foro Global de Negocios para América Latina, organizado por la Cámara de Comercio e Industria de Dubái y

---

70 Counter Extremism Project. “Ali Mohamed Saleh”. <https://www.counterextremism.com/extremists/ali-mohamed-saleh>; Counter Extremism Project. “Ghazi Nassereddine”. <https://www.counterextremism.com/extremists/ghazi-nassereddine>; Counter Extremism Project. “Amer Akil Rada”. <https://www.counterextremism.com/extremists/amer-akil-rada>; Humire, Joseph. “The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime”. *The Atlantic Council*, 7 de octubre de 2020: 6-9. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/10/The-Maduro-Hezbollah-Nexus-How-Iran-backed-Networks-Prop-up-the-Venezuelan-Regime.pdf>.

71 Voz de América. “Argentina detiene a tres presuntos yihadistas; uno con pasaportes de Venezuela y Colombia”. 3 de enero de 2024. <https://www.vozdeamerica.com/a/argentina-detienen-a-tres-ciudadanos-sirios-sospechosos-de-integrar-celula-terrorista-uno-con-pasaporte-de-venezuela-y-colombia/7425045.html>.

72 Véase López de Miguel, Mariano. “Terrorismo transnacional en América Latina”. En *Desafíos y Amenazas a la Seguridad en América Latina*, Coord. Eduardo Vera Delzo, 2022: 127-137. <https://cecep.mil.pe/wp-content/uploads/2023/01/5.-Terrorismo-transnacional-en-América-Latina-Mariano-Lopez-de-Miguel.pdf>.

73 Chaya, George. “Narcotráfico y terrorismo yihadista en América Latina: desmantelaron en la Triple Frontera una organización criminal estrechamente vinculada a Hezbollah”. *Infobae*, 23 de enero de 2021. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/01/23/narcotrafico-lavado-de-activos-y-terrorismo-yihadista-en-america-latina-desmantelaron-en-la-triple-frontera-una-organizacion-criminal-estrechamente-vinculada-a-hezbollah/>.

74 El Correo del Golfo. “América Latina y el Caribe presentan en Emiratos Árabes grandes oportunidades de inversión para los países del CCG”. 4 de junio de 2023. <https://www.elcorreo.ae/articulo/economia/america-latina-caribe-presentan-emiratos-arabes-grandes-oportunidades-inversion-paises-ccg/2023060409062615939.html>.

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este evento dio lugar a la publicación de un informe que recoge las tendencias comerciales y las inversiones entre ambas regiones, identificando oportunidades y recomendando políticas.<sup>75</sup>

La cuarta y última cumbre ASPA se celebró en Arabia Saudita para conmemorar su décimo aniversario. Como se puede apreciar en la Declaración de Riyadh, se trata de un foro no solo con un fuerte componente político<sup>76</sup> (que estrecha las relaciones diplomáticas y que facilita la apertura de nuevas cancillerías), sino también con un fuerte componente económico y comercial, que facilita los intercambios entre ambas regiones.<sup>77</sup> A fin de ganar más autonomía gracias a la diversificación, Brasil ha sido uno de los primeros en explorar y desarrollar nuevos partenariados políticos<sup>78</sup> y nuevos mercados.<sup>79</sup>

Por varias razones, en las relaciones económicas entre ambas regiones, los principales inversores son los países del Golfo. La primera razón es financiera (disponen de importantes medios para invertir), la segunda es geopolítica (les interesa asentarse en esta región por su proximidad con EE. UU. y diversificar sus socios económicos, abriendo y desarrollando nuevos mercados) y la tercera es el acceso a recursos escasos en sus propios países (minerales, agrícolas, etc.). Aunque los intercambios comerciales son relativamente escasos, el principal socio comercial es, sin duda, los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Sus exportaciones a países de América Latina representaban en el año 2019 casi el tercio del total de las exportaciones bilaterales. Las importaciones emiratíes provenientes de América Latina representan el 46 % (5.000 millones de

---

75 Estrazulas, Francisco. “Nuevos horizontes para el comercio y la inversión: Estrategias para los países del Golfo y de América Latina y el Caribe”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2019. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Nuevos\\_horizontes\\_para\\_el\\_comercio\\_y\\_la\\_inversi%C3%B3n\\_Estrategias\\_para\\_los\\_pa%C3%ADses\\_del\\_Golfo\\_y\\_de\\_Am%C3%Agrica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Nuevos_horizontes_para_el_comercio_y_la_inversi%C3%B3n_Estrategias_para_los_pa%C3%ADses_del_Golfo_y_de_Am%C3%Agrica_Latina_y_el_Caribe_es.pdf).

76 IRI. “América del Sur – Países Árabes (ASPA). Riyadh Declaration”. *Instituto de Relaciones Internacionales*, noviembre de 2016. <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/A-2016-d-ASPA-Riyadh-Declaration.pdf>.

77 Ali Khan, Ghazanfar. “World leaders descend on Riyadh for ASPA summit”. *Arab News*. 10 de noviembre de 2015. <https://www.arabnews.com/featured/news/833356>; Galindo Marines, Alejandra. “Mexico and Brazil’s Approach Towards the GCC Countries: An Assessment of Economic Diplomacy”. *Arab Center for Research and Policy Studies*, marzo de 2018. <https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/EconomicDiplomacyMexicoBrazilArgentinaGCC.pdf>.

78 Baeza, Cecilia. “The Role of the Middle East in the New International Relations of Latin America”. *Mouvements* 2013/4, n.º 76: 25-36. <https://www.cairn-int.info/journal-mouvements-2013-4-page-25.htm>.

79 Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto internacional* 29, no. 2, 2007: 273-335. <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCxtMZdzdSm3CtzZmC/>, citado por Baeza, Cecilia. “The Role of the Middle East in the New International Relations of Latin America”. *Mouvements* 2013/4, no. 76: 25-36. <https://www.cairn-int.info/journal-mouvements-2013-4-page-25.htm>.

dólares) de las importaciones totales del Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico (CCG), compuesto por Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Omán, EAU y Qatar, desde esta región.<sup>80</sup> Por su parte, Brasil se ha convertido en un importante socio comercial de Arabia Saudita, exportando aves de corral, maíz y azúcar, entre otros.<sup>81</sup>

El sector agroalimentario es de prima importancia para consolidar la seguridad alimentaria de los países del Golfo y se ha convertido en un área significativa de cooperación entre ambas regiones. De hecho, entre los años 2006 y 2015, las exportaciones agrícolas de Latinoamérica a los países del CCG casi se duplicaron.<sup>82</sup> En el año 2013, Brasil suministraba más de tres cuartas partes de las importaciones saudíes de aves de corral y azúcar.<sup>83</sup>

Al igual que Irán, varios fondos de inversión del Golfo han invertido en empresas agroalimentarias, pero también han mostrado un creciente interés en la adquisición de tierras agrícolas en América Latina. En el año 2011, *Al Gharrafa Investment*, filial del fondo soberano de Qatar y con sede en las Islas Caimán, aumentó su participación en Adecoagro, una empresa de tierras agrícolas respaldada por George Soros<sup>84</sup> y con sede en Argentina, Brasil y Uruguay, convirtiéndose —hoy en día— en su principal accionista.<sup>85</sup>

Ese mismo año, la mayor compañía láctea del Golfo, la saudí Almarai, adquirió la luxemburguesa Fondomonte, que en ese momento explotaba granjas en Argentina. A partir del año 2012, Fondomonte se extendió de manera significativa en EE. UU., particularmente en Arizona para el cultivo de alfalfa (requiriendo un gran consumo de agua al ser una zona altamente árida), el cual será posteriormente utilizado

---

80 Estrazulas, Francisco. “Nuevos horizontes para el comercio y la inversión: Estrategias para los países del Golfo y de América Latina y el Caribe”. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2019: 15. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Nuevos\\_horizontes\\_para\\_el\\_comercio\\_y\\_la\\_inversi%C3%B3n\\_Estrategias\\_para\\_los\\_pa%C3%ADses\\_del\\_Golfo\\_y\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Nuevos_horizontes_para_el_comercio_y_la_inversi%C3%B3n_Estrategias_para_los_pa%C3%ADses_del_Golfo_y_de_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_es.pdf).

81 Arab News. “Brazilian exports to Saudi Arabia hit \$1.87bn, the highest among Arab countries”. 20 de agosto de 2023. <https://arab.news/4dpbw>.

82 Pelayo, Joze. “Unir al Consejo de Cooperación para los Estados del Golfo y a Latinoamérica”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17 de abril de 2020. <https://revistafal.com/unir-al-consejo-de-cooperacion-para-los-estados-del-golfo-y-a-latinoamerica/>.

83 Baeza, Cecilia. “The Role of the Middle East in the New International Relations of Latin America”. *Mouvements* 2013/4, no. 76: 25-36. <https://www.cairn-int.info/journal-mouvements-2013-4-page-25.htm>.

84 The New York Times. “Soros Bets the Farm”. 13 de enero de 2011. <https://archive.nytimes.com/dealbook.nytimes.com/2011/01/13/soros-bets-the-farm/>.

85 Baeza, Cecilia. “The Role of the Middle East in the New International Relations of Latin America”. *Mouvements* 2013/4, no. 76: 25-36. <https://www.cairn-int.info/journal-mouvements-2013-4-page-25.htm>; CapEdge. 2023. “Adecoagro (AGRO) 20-F2022 FY Annual report (foreign)”. 26 de abril de 2023: 121. <https://capedge.com/filing/1499505/0001628280-23-013277/AGRO-20F-2022FY>.

como alimento nutritivo para el ganado en Arabia Saudita.<sup>86</sup> Fondomonte ha sabido aprovechar las leyes un tanto laxas en cuanto al uso del agua por parte de empresas extranjeras en el estado de Arizona (las empresas estadounidenses están sometidas a reglamentos mucho más estrictos) y una activa campaña de lobby.

Por otra parte, en el año 2006, DP World, empresa emiratí y tercer operador portuario mundial, invirtió 1.000 millones dólares en el puerto del Callao, principal puerto peruano, cuya capacidad superó el 1,5 millón de teu (*Twenty-foot Equivalent Unit* o Unidad Equivalente a Veinte Pies, correspondiente a la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies) en el año 2022. Adicionalmente, DP World Callao está desarrollando un proyecto de ampliación del puerto a través de una nueva inversión de 350 millones de dólares. Esta iniciativa, denominada *Muelle Bicentenario*,<sup>87</sup> tiene como objetivo aumentar la capacidad de transferencia anual del puerto a 2,7 millones de teu.<sup>88</sup>

Sin embargo, a diferencia de China (que se convirtió en miembro del BID en el año 2009),<sup>89</sup> este tipo de inversión extranjera directa sigue siendo poco frecuente en América Latina por parte de los países del Golfo. Sin duda, a los dirigentes regionales les gustaría que los fondos soberanos del Golfo se canalicen hacia proyectos como el que concluyeron con China a principios del año 2013, que aporta cerca de 2.000 millones de dólares a un nuevo fondo de inversión regional en asociación con el BID, mostrando que los proyectos de infraestructura son una de las prioridades de la política exterior China.<sup>90</sup> Aunque la cantidad fuera pequeña, la participación de los Estados del Golfo en un mecanismo multilateral de este tipo tendría buena acogida por parte de los países latinoamericanos. No obstante, nada indica que esos países estén interesados en este tipo de inversión, menos rentable. Por ello, otros países

---

86 Stanley-Becker, Isaac, Joshua Partlow e Yvonne Wingett Sanchez. "How a Saudi firm tapped a gusher of water in drought-stricken Arizona". *The Washington Post*, 16 de julio de 2023. <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/07/16/fondomonte-arizona-drought-saudi-farm-water/>.

87 Proyecto Muelle Bicentenario. <https://proyectomuellebicentenario.com>.

88 Labrut, Michele. "DP World Callao in Peru sets container volume record". *Sea Trade*, 5 de enero de 2022. <https://www.seatrade-maritime.com/ports-logistics/dp-world-callao-peru-sets-container-volume-record>; DP World Callao. <https://www.dpworld.com/en/peru/ports-and-terminals/callao>.

89 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. "China se integra al Banco Interamericano del Desarrollo". 14 de enero de 2009. <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/china-banco-interamericano-del-desarrollo#>.

90 Bordazar, Bogado, Laura Lucía y Juan Cruz Margueliche. "Infraestructura latinoamericana e inversión china. Una cadena de cooperación mutua en la nueva alternativa de globalización". En *China y el nuevo mapa del poder mundial. Una perspectiva desde América Latina*, Ed. por Gabriel Esteban Merino, Lourdes Regueiro Bello y Wagner Tadeu Iglecias, 193-219. *Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales*, 2022: 202. <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2022/11/China-nuevo-mapa.pdf>.

latinoamericanos como Panamá<sup>91</sup> y Paraguay<sup>92</sup> buscan desarrollar los intercambios comerciales con los países del Golfo Pérsico.

## Turquía

No se sabe si, tal y como lo afirmó el presidente turco Recep Tayyip Erdoğan, navegadores musulmanes se adelantaron a Cristóbal Colón en su travesía por el Atlántico,<sup>93</sup> pero sí que el presidente Erdoğan ha iniciado y desarrollado importantes lazos entre Turquía y varios países de América Latina. Aplicando su *doctrina de profundidad estratégica* (impulsada por el ex ministro de Relaciones Exteriores y primer ministro turco, Ahmet Davutoglu) y apostando por una política exterior multidimensional, una diversificación y una ampliación hacia nuevos mercados y socios, Turquía ha pasado de ser un *poder regional* a convertirse en un *actor global*. Así, América Latina se ha convertido en una prioridad para este país, el cual ya cuenta con 17 embajadas en esta región, siendo 16 los países latinoamericanos que tienen embajada en Ankara. Turquía es miembro observador del Sistema de la Integración Centroamericana, de la Alianza del Pacífico, del Parlamento Latinoamericano y Caribeño,<sup>94</sup> de la Organización de Estados Americanos, de la Comunidad del Caribe y del Grupo de Río.<sup>95</sup> Entre los años 2010 y 2018, las importaciones turcas pasaron de menos de 3.500 millones de dólares a 8.500 millones de dólares, mientras que las exportaciones se duplicaron llegando a 3.200 millones de dólares.<sup>96</sup>

Turquía no solo ha expandido su influencia, sino también ha diversificado sus ámbitos de producción o explotación como es el caso de la energía, las nuevas tecnologías

---

91 Rodríguez, Mirta. “Panamá explora nuevos nichos de inversión en Emiratos Árabes Unidos”. *La Estrella de Panamá*, 16 de marzo de 2023, <https://www.laestrella.com.pa/economia/230316/panama-explora-nuevos-nichos-inversion>.

92 Market Data. “Paraguay apunta al fortalecimiento de las relaciones comerciales con Arabia Saudita”. 23 de mayo de 2023, <https://marketdata.com.py/noticias/paraguay-apunta-al-fortalecimiento-de-las-relaciones-comerciales-con-arabia-saudita-108008/>.

93 BBC Mundo. “Los musulmanes llegaron a América tres siglos antes que Colón, según el presidente turco”. 15 de noviembre de 2014. [https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2014/11/141115\\_ultnot\\_musulmanes\\_america\\_colon\\_jgc](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/11/141115_ultnot_musulmanes_america_colon_jgc); Taussig, Sylvie. 2018 (1). “Le mythe de l’islam précolombien: acteurs, discours et enjeux”. *Les Cahiers de l’Orient* 2018/2 (N° 130): 167-185. Ed. Centre d’études et de recherches sur le Proche-Orient. <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-de-l-orient-2018-2-page-167.htm>

94 Parlamento Latinoamericano y Caribeño. <https://parlatino.org>.

95 Suárez Saponaro, Alejandro. “Turquía: socio estratégico para la industria de defensa en Argentina”. *Equilibrium Global*, 2 de diciembre de 2023. <https://equilibriumglobal.com/turquia-socio-estrategico-para-la-industria-de-defensa-en-argentina/>.

96 González Levaggi, Ariel. “Los lazos crecientes de Turquía con América Latina”. *Instituto de Relaciones Internacionales*, 2023. <https://www.iri.edu.ar/index.php/2023/10/02/los-lazos-crecientes-de-turquia-con-america-latina-por-ariel-gonzalez-levaggi/>.

o la defensa. El desarrollo de la industria armamentística y de defensa turca ha dado un importante salto cuantitativo<sup>97</sup> y ha suscitado interés por parte de países latinoamericanos.<sup>98</sup>

Por sus orígenes palestinos, el presidente salvadoreño, Nayib Bukele (cuyo padre se convirtió al islam y ejerció de imam), representa un ejemplo interesante de mencionar. En enero de 2022, aprovechando su gira en la región, que le llevaría también a EAU, firmó con su homólogo Recep Tayyip Erdoğan una serie de acuerdos en los ámbitos de la economía, defensa y tecnología. Dicho acercamiento con Ankara, coincide con un importante crecimiento de la inversión privada turca en América Latina.<sup>99</sup>

**La Cultura.** Cabe resaltar que la expansión de la *cultura árabo-musulmana* responde al interés de varios países musulmanes por difundir ciertos *valores* culturales y religiosos. No obstante, en este ámbito, como en el político, el caso de América Latina, como región, es particular por la importante presencia de presencia de comunidades de origen árabe,<sup>100</sup> lo que la convierte en un mercado privilegiado. Recientemente, la presencia en América Latina de la Agencia de noticias Anadolu, la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación, la Fundación Turca Maarif y el Instituto Yunus Emre se está desarrollando. lo que la convierte un mercado privilegiado. Recientemente, la presencia en América Latina de la Agencia de noticias Anadolu, la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación, la Fundación Turca Maarif y el Instituto Yunus Emre se está desarrollando.

**Las Telenovelas y sus Habibis.** La producción audiovisual turca es importante y utiliza este poder blando, exportando sus series televisivas. De hecho, Turquía

---

97 Suárez Saponaro, Alejandro. “Turquía: socio estratégico para la industria de defensa en Argentina”. *Equilibrium Global*, 2 de diciembre de 2023. <https://equilibriumglobal.com/turquia-socio-estrategico-para-la-industria-de-defensa-en-argentina/>; Yaylali, Cem Devrim. 2024. “Turkey’s defense, aerospace exports rose by 25% last year”. *Defense News*, 8 de enero de 2024. <https://www.defensenews.com/industry/2024/01/08/turkeys-defense-aerospace-exports-rose-by-25-last-year/>.

98 Yildirim, Göksel. “Turkish defense giants to showcase products in Latin America Companies to participate in FIDAE, one of Latin America’s leading defense fairs”. *Anadolu Agency*, 2 de abril de 2022. <https://www.aa.com.tr/en/americas/turkish-defense-giants-to-showcase-products-in-latin-america/2553495A>.

99 González Levaggi, Ariel. “Los lazos crecientes de Turquía con América Latina”. *Instituto de Relaciones Internacionales*, 2023. <https://www.iri.edu.ar/index.php/2023/10/02/los-lazos-crecientes-de-turquia-con-america-latina-por-ariel-gonzalez-levaggi/>.

100 Godoy de Campos, Geraldo Adriano. “Scope review on contemporary Arab culture in Latin America”. *Arab Latinos UNESCO*, agosto 2022. [https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/08/Scope\\_review-%20ArabLatinos.pdf?TSPD\\_101\\_Ro=080713870fab20009b6482a7efcfd247bdb3e1a2241519017b146595474bd1da0aa3a9d9e08e9edo88635c845143000d6add342657d1af416448138f80c1c71657cc21bf16cf800254162b60f9fco26boc281b36c2aof55bo4af2afcc60ee95](https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/08/Scope_review-%20ArabLatinos.pdf?TSPD_101_Ro=080713870fab20009b6482a7efcfd247bdb3e1a2241519017b146595474bd1da0aa3a9d9e08e9edo88635c845143000d6add342657d1af416448138f80c1c71657cc21bf16cf800254162b60f9fco26boc281b36c2aof55bo4af2afcc60ee95)

ya es el segundo mayor exportador mundial de series televisivas después de EE.UU.<sup>101</sup>

Por una parte, Turquía desarrolla series que se podrían calificar de *otomanistas* (como es el caso de la serie *El Sultán* sobre Solimán el Magnífico), cuyo principal objetivo es realzar la grandeza de la época del poder otomano, que llegó a dominar gran parte del Mediterráneo oriental y meridional, extendiéndose desde las puertas de Viena hasta Argelia, pasando por las zonas costeras occidentales y orientales de la península arábiga. Por otra parte, Turquía produce series cuya acción transcurre en la época actual. Una de las metas de dichas series es la de transmitir la visión de una sociedad conservadora (sistema tradicional patriarcal, besamanos al *pater familias*, fuerte núcleo familiar, importancia del factor religioso, proscripción de la lucha de clases, de género y entente nacional en beneficio de la clase dominante, etc.), acorde a la ideología del Partido de la Justicia y el Desarrollo que gobierna el país.<sup>102</sup> Además, estas series son sometidas a un estricto control de censura por parte del Consejo Superior de la Radio y Televisión de Turquía.<sup>103</sup>

Sin embargo, otra meta importante es la de normalizar la figura del joven musulmán, atractivo príncipe azul, el *habibi* (querido o amado).<sup>104</sup> El efecto deseado es el de promover, a través de estas telenovelas que difunden estereotipos culturales ampliamente aceptados en una cultura conservadora como la latinoamericana, un acercamiento *cultural* entre ambas regiones y dar una visión positiva de la cultura turca, de la religión musulmana y del hombre musulmán. Esta propaganda, que es un elemento más de la estrategia turca para posicionarse en la región, ha contribuido a replantear la imagen del país y ha fomentado, por ejemplo, los viajes y las relaciones con hombres turcos y, por lo tanto, conversiones al islam. Por diversas razones, las mujeres son las más sensibles a dichas telenovelas, siendo las que más se convierten al islam.<sup>105</sup>

---

101 Asamblea de Exportadores Turcos citado por Aguilar Pinto, Reyna Varinia. “La industria cultural turca en América Latina”. *NODAL*, 13 de septiembre de 2018. <https://www.nodal.am/2018/09/la-industria-cultural-turca-en-america-latina-por-reyna-varinia-aguilar-pinto-especial-para-nodal/>

102 Aguilar Pinto, Reyna Varinia. “La industria cultural turca en América Latina”. *NODAL*, 13 de septiembre de 2018. <https://www.nodal.am/2018/09/la-industria-cultural-turca-en-america-latina-por-reyna-varinia-aguilar-pinto-especial-para-nodal/>.

103 Waked, Darine. “¿Por qué las novelas turcas han enganchado al público latino?”. *La Estrella de Panamá*, 14 de noviembre de 2022. <https://www.laestrella.com.pa/vida-y-cultura/cultura/novelas-turcas-han-enganchado-publico-IFLE481119>.

104 Taussig, Sylvie. “Quand l’islam 2.0 fascine les Latino-américaines”. *The Conversation*, 14 de noviembre de 2018. <https://theconversation.com/quand-lislam-2-0-fascine-les-latino-americaines-105462>.

105 Taussig, Sylvie y Yolotl Valadez. “Le mariage islamique en Amérique latine: développement et enjeux”. *Les cahiers de l’Islam*, 2018. [https://www.lescahiersdelislam.fr/Le-mariage-islamique-en-Amerique-latine-developpement-et-enjeux\\_a1765.html](https://www.lescahiersdelislam.fr/Le-mariage-islamique-en-Amerique-latine-developpement-et-enjeux_a1765.html).

**El Comercio.** Las relaciones comerciales entre América Latina y Turquía se han desarrollado de manera exponencial en estas dos últimas décadas. Esto se percibe en los balances comerciales, la firma de tratados de libre comercio entre Turquía y varios países latinoamericanos,<sup>106</sup> y el establecimiento de nuevas rutas aéreas (Turkish Airlines, TLC, etc.). Para diversificar e incrementar sus exportaciones de productos agroalimentarios, países como Brasil o México están desarrollando la producción de alimentos con certificación *halal*,<sup>107</sup> que cumplen los dictámenes de la Sharia.

**Venezuela.** En el año 2019, siguiendo un incremento de los intercambios comerciales entre ambos países, fuentes estadounidenses han advertido que parte del oro venezolano que recibe Turquía para ser refinado (por valor de casi 900 millones de dólares en el año 2018), podría —en realidad— dirigirse a Irán. Una vez refinado, se supone que el oro se devolverá a Venezuela, aunque no hay constancia de alguna reexportación. Para los gobiernos occidentales, Turquía se ha convertido en el mayor motivo de preocupación en este aspecto.<sup>108</sup>

## Conclusiones

Desde ámbitos tan diferentes como el audiovisual, el sector agroalimentario (incluido la industria del *halal*), la minería o la industria armamentística, América Latina presenta un sinfín de oportunidades que varios países han sabido utilizar o lo vienen haciendo. Aprovechando su cercanía geográfica con EE. UU., así como su alta volatilidad e inestabilidad en el ámbito político o de seguridad, la región se ha convertido en el blanco de grupos y países que la perciben como un lugar de oportunidades para desarrollar actividades vinculadas con el terrorismo y/o el narcotráfico.<sup>109</sup>

A nivel de la geopolítica internacional, se percibe una aceleración del juego de alianzas y de posicionamientos por parte de actores que, desde Occidente, pueden ser considerados como de segundo orden. Asimismo, se observa la creación de vínculos

---

106 González Levaggi, Ariel. “Los lazos crecientes de Turquía con América Latina”. *Instituto de Relaciones Internacionales*, 2023. <https://www.iri.edu.ar/index.php/2023/10/02/los-lazos-crecientes-de-turquia-con-america-latina-por-ariel-gonzalez-levaggi/>.

107 Los Angeles Times. “Halal, clave mexicana para conquistar mercado de 1.800 millones de musulmanes”. 9 de abril de 2017. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2017-04-09/efe-3233557-12781024-20170409>

108 Lowen, Mark. “Turkey warned over Venezuela gold trade”. *BBC*, 2 de febrero de 2019. <https://www.bbc.com/news/world-europe-47092784>.

109 Merlo, Milton. “El yihadismo busca en México nuevas vías de financiación”. *ABC*, 31 de marzo de 2024. <https://www.abc.es/internacional/yihadismo-busca-mexico-nuevas-vias-financiacion-20240330165527-nt.html>; Brogiolo, Lucía Anahí. “Los tentáculos de Irán y Hezbolá en América Latina”. *LISA News*, 27 de diciembre de 2023. <https://www.lisanews.org/geopolitica/tentaculos-iran-hezbollah-america-latina/>.

entre países del denominado *Sur Global* que podrían parecer de los más insospechables. Estos nuevos nexos, que son frecuentemente percibidos como artificiales, recuerdan en gran medida el acercamiento que tuvo lugar a mediados del siglo XX entre países de América Latina y el denominado bloque afroasiático.

Paradójicamente, se podría decir que el mayor éxito póstumo de Nasser y la perennización de su política se está viendo en América Latina. El *Raïs* fue el primero en percibir el importante potencial de una alianza con dichos países, ya que el hecho de obtener votos de países latinoamericanos en la ONU representaba —para la exportación de su política— una garantía de éxito fácilmente realizable. Se trataba de una veintena de países fáciles de convencer y cuyo apoyo, en muchos casos, estaba ya ganado.

El socialismo árabe poco ha sobrevivido tras el fallecimiento del líder egipcio. Después de la guerra del año 1973, la *Umma* —comunidad de creyentes del islam (incluyendo a los musulmanes no árabes) — ha obtenido mayores ventajas que el nacionalismo árabe. Nasser no solo fue el precursor e impulsor del acercamiento con América Latina, sino también el que trazó el camino para los países musulmanes que actualmente mantienen relaciones privilegiadas con países de dicha región. Desde hace algunas décadas, ciertos países árabe-musulmanes aprovechan esta dinámica para desarrollar relaciones en América Latina, siendo muy probable que dichos lazos continúen reforzándose.

### **Sobre la autora:**

**Eva Sáenz-Diez Jaccarini** – *Université catholique de Louvain / Universidad Autónoma de Madrid*

La doctora Eva Saenz-Diez es investigadora sobre el Mundo árabe en el Grupo de Estudios e Investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo de la Universidad de Lovaina y del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid. Es autora de numerosos artículos académicos e interviene en medios de comunicación, abordando asuntos sobre Francia, España, Estados Unidos, Egipto, Suiza y Canadá. Asimismo, es titular de un Doctorado co-dirigido por la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad de París sobre *La Política Científica de Egipto de 1952 a la Revolución Informática*. Además, es autora del libro titulado *Égypte d'une Révolution à l'autre. Politiques d'enseignements et changements sociaux* (Publisud, París, marzo 2013) y del libro titulado *Les populations chrétiennes non-autochtones en Égypte. Le cas particulier des catholiques ottomans 1750-1960* (L'Harmattan, París, enero 2023). Ha colaborado en Universidades y centros de investigación en como países Francia, España, Bélgica, Egipto, Italia, Túnez, India, Indonesia, Dinamarca, Guatemala, Hungría y Estados Unidos). Uno de sus actuales temas de investigación es *La diáspora invisible: Éxodo de las élites económicas e intelectuales de Egipto en la segunda mitad del siglo XX*, el cual se basa —en gran medida— en América Latina.

# LA GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL Y EL DEBATE SOBRE LA EXISTENCIA DE SECTORES ESTRATÉGICOS

*Farid Kahhat Kahhat'*

## Resumen

*Diversas políticas públicas en diferentes Estados han sido justificadas históricamente aludiendo a la naturaleza estratégica del sector económico al que involucran. Pese a ello, no siempre hay claridad respecto a qué criterios debería cumplir un sector de la actividad económica para poder ser considerado estratégico, ni existe una definición consensuada del término. A partir de debates específicos sobre políticas públicas, en este artículo se busca discernir los criterios que subyacen a la designación de un sector económico como estratégico y dilucidar sus implicaciones.*

**Palabras clave:** Sector estratégico, políticas públicas, seguridad, economía.

## Introducción

*Planificación estratégica* es una frase crucial en el ámbito de la gestión empresarial que, a juicio de algunos gurúes en la materia, sería mejor no pronunciar cuando se habla del Estado. Un autor clave en esta veta de la literatura sobre negocios —sin duda— es Tsun Tzu. La paradoja implícita se torna evidente cuando recordamos que la obra por la que Tsun Tzu es recordado lleva por título “El Arte de la Guerra”, es decir, una actividad estatal por antonomasia.

No obstante, a diferencia —por ejemplo— de la teoría de juegos, en donde la palabra *estratégica* tiene un significado preciso,<sup>2</sup> el empleo del término en debates de índole político suele ser impreciso. En ese contexto, el término sugiere que el área de actividad en cuestión es de gran importancia para el Estado, sea por razones económicas o de seguridad. En otras palabras, se convierte en un sucedáneo de

---

<sup>1</sup> El autor ha publicado un artículo similar a través del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.

<sup>2</sup> En teoría de juegos una interacción entre actores es *estratégica* cuando el logro de los fines que persigue cada uno de ellos, a través de esa interacción, depende en parte de las acciones que llevarían a cabo otros actores que, se presume, son racionales y actúan en interés propio. En ese contexto, es necesario prever o incluso inducir las acciones de esos otros actores para que estas sean compatibles con el logro de nuestros fines.

la perspectiva que brinda la teoría realista en relaciones internacionales sobre la seguridad del Estado.

Esa perspectiva se basa en la concepción de la guerra contenida en el texto antes citado de Tsun Tzu, según la cual “*El arte de la guerra es de vital importancia para el Estado. Es una cuestión de vida o muerte, un camino que lleva a la seguridad o a la ruina.*”<sup>3</sup> Desde la perspectiva realista, las políticas de seguridad tienen como propósito o bien prevenir la guerra o, de tener que afrontar una, conseguir mediante ella los objetivos políticos del propio Estado (que, en orden decreciente de importancia, suelen ser el garantizar su existencia, su integridad territorial y su capacidad de tomar decisiones con autonomía).

## **Análisis**

Dado que garantizar la existencia del Estado se presenta como condición necesaria para alcanzar cualquier otro fin (como el de alcanzar el bienestar material), por naturaleza, la seguridad es importante, por lo que su salvaguardia justifica el empleo de medios costosos y excepcionales (como la restricción de derechos, entre otros). Al asociar el debate sobre la existencia de sectores o recursos estratégicos con esa perspectiva de la seguridad, se pretende brindarles el sentido de urgencia que ello implicaría, así como justificar el empleo de esos onerosos e inusitados medios. Por ejemplo, durante la pandemia de la COVID-19, Donald Trump se definió como un *presidente en tiempos de guerra* para explicar las medidas excepcionales que adoptó para afrontarla,<sup>4</sup> al invocar el Acta de Producción para la Defensa (adoptada en la década del 50 durante la Guerra de Corea) con el propósito de obligar a la compañía General Motors (GM) a proveer ventiladores clínicos al gobierno federal de los Estados Unidos.

Es decir, Trump exigió a una empresa privada fabricar bienes que esta no producía, obligándola además a producirlos en un plazo, cantidad y precio establecidos por el gobierno federal, el cual sería, por lo demás, el único comprador de esos bienes; algo que, bajo condiciones normales, sería incompatible con una economía de mercado. El tema ya venía siendo negociado entre el gobierno federal y GM, pero, como dijera el propio Trump, “*Nuestras negociaciones con GM en torno a su capacidad para proveer*

---

3 Sun Tzu. “The Art of War”. *Long River Press*, San Francisco, 2003: 3.

4 Smith, David. “Trump talks himself up as ‘wartime president’ to lead America through a crisis”. *The Guardian*, 22 de marzo de 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/22/trump-coronavirus-election-november-2020>

*ventiladores ha sido productiva, pero la lucha contra el virus es demasiado urgente para permitir que la toma y daca del proceso de contratación continúe su curso normal.”<sup>5</sup>*

Como sugiere el ejemplo anterior, aunque no exista una definición consensuada sobre lo que define un sector de la economía como estratégico, tampoco es el caso que esa definición sea del todo discrecional: aún alguien que no acepta la existencia de sectores estratégicos, por ejemplo, podría, cuando menos en principio, estar de acuerdo con que una pandemia implica un grave riesgo para la economía y la salud pública de un Estado, y que ello ameritaría el empleo de medios costosos y excepcionales para afrontarla.

Otro ejemplo similar sería el argumento que esgrimió otro gobierno republicano en los Estados Unidos para justificar la intervención del Estado en la economía a fin de rescatar con fondos públicos a entidades crediticias privadas durante la crisis financiera del año 2008. En palabras del entonces secretario del Tesoro, Henry Paulson, sobre el rescate de Fannie Mae y Freddie Mac, dos entidades dedicadas al crédito hipotecario: *“Fannie Mae y Freddie Mac son tan grandes y están tan entrelazadas con nuestro sistema financiero que la quiebra de cualquiera de ellas ocasionaría una gran conmoción en los mercados financieros aquí en el país y alrededor del mundo. Esta conmoción impactaría de manera directa y adversa la riqueza de los hogares (...). Y la quiebra sería perjudicial para el crecimiento económico y la creación de empleo. Es por eso que hoy tomamos estas acciones.”<sup>6</sup>*

De hecho, el secretario del Tesoro estadounidense justificó el rescate de entidades privadas con fondos públicos, argumentando que la quiebra de esas entidades tendría un efecto sistémico sobre la economía tanto de Estados Unidos como mundial. El argumento del efecto sistémico, sin embargo, ignoraba el problema del riesgo moral. En ese contexto, se permitió quebrar a Lehman Brothers porque rescatarla equivaldría a premiar a un banco de inversión cuya conducta incurrió en riesgos imprudentes, cuando no en el delito,<sup>7</sup> y equivaldría a castigar a los bancos de inversión que actuaron dentro de la ley y de normas elementales de prudencia. El hecho de que luego se

---

5 Vazquez, Maegan, Collins, Kaitlan, Sidner, Sara y Hoffman, Jason. “Trump invokes Defense Production Act to require GM to make ventilators”. *CNN*, 28 de marzo de 2020. <https://edition.cnn.com/2020/03/27/politics/general-motors-ventilators-defense-production-act/index.html>

6 “US Government bails out Freddie Mac and Fannie Mae”. *Money Marketing*, 8 de septiembre de 2008. <https://www.moneymarketing.co.uk/news/us-government-bails-out-freddie-mac-and-fannie-mae/>

7 Malloy, Michael P. “Anatomy of a Meltdown: A Dual Financial Biography of the Subprime Mortgage Crisis”. *Wolters Kluwer Law & Business*, 2010.

decidiera salvar con fondos públicos a los principales bancos de inversión equivalía entonces a premiar las conductas que hicieron necesario el rescate, haciendo más probable que se repitan en el futuro.

Incluso, si se aceptase que la intervención del Estado es necesaria para impedir el efecto sistémico de una quiebra, cabría cuestionar que no se hiciera un esfuerzo substantivo para evitar el riesgo moral (es decir, para evitar que una decisión gubernamental propicie conductas indeseables en el futuro). En los años noventa del siglo pasado, por ejemplo, Suecia rescató bancos privados con fondos públicos, pero infligiendo un costo a los accionistas y ejecutivos cuya conducta propició su quiebra. En aquella oportunidad, el gobierno sueco adquirió la propiedad de los bancos a su valor de mercado, el cual —dada su situación de insolvencia— era bastante bajo; luego, asumió el costo de los préstamos impagos y recapitalizó los bancos con fondos públicos para —una vez saneadas sus finanzas— privatizarlos, recuperando así la mayor proporción posible de los fondos públicos empleados para el rescate.

El punto es que, aún si se acepta que el rescate de empresas privadas con fondos públicos en los Estados Unidos no lidió en forma adecuada con el problema del riesgo moral, seguiría siendo válido el argumento de que el Estado debía intentar evitar el riesgo sistémico de la quiebra de empresas privadas. De ahí a sostener que aquellas empresas —cuya quiebra podría suponer un riesgo sistémico— constituyen un sector estratégico de la economía hay sólo un paso.

Sin embargo, la controversia en torno a si existen o no sectores estratégicos no se debe únicamente a la imprecisión conceptual con la que se los define, sino también al papel del Estado en la economía, existiendo cuatro debates al respecto. El primero de esos debates es el que ya hemos esbozado: ¿Debe el Estado intervenir para evitar con fondos públicos la quiebra de empresas privadas por su presunto carácter *estratégico*? A lo dicho sólo añadiría que han existido respuestas distintas a esa pregunta, como en el caso de Islandia, que “*a diferencia de otras economías occidentales, el gobierno islandés dejó quebrar a sus tres principales bancos (...) y luego fue tras los banqueros irresponsables.*”<sup>8</sup>

El segundo debate sobre el papel del Estado en la economía con el que se relaciona la controversia sobre la existencia de sectores *estratégicos* es el de la propiedad. Una presunción habitual es que, si un determinado sector es particularmente importante para la economía o seguridad de un país, tal vez el Estado debiera ejercer la propiedad

---

8 BBC News. “How did Iceland clean up its banks?”. *BBC*, 10 de febrero de 2016. <https://www.bbc.com/news/business-35485876>

sobre él. No es casual, por ejemplo, que en el año 2005 las tres empresas más grandes del sector de hidrocarburos a nivel mundial fueran propiedad de Estados en desarrollo o poscomunistas: Aramco (de Arabia Saudita), Gazprom (de Rusia), y la Compañía Nacional de Petróleo (de Irán).

No obstante, fue el gobierno conservador de Margaret Thatcher en el Reino Unido el que cambió la naturaleza de este debate, al considerar que un sector de la economía podía ser estratégico sin que por ello tuviera que ser propiedad del Estado. De un lado, permitió la participación de capital extranjero en empresas privatizadas, incluso en sectores de particular relevancia para la economía o seguridad de su país. De otro lado, no obstante, creó las denominadas *acciones doradas* como mecanismo especial de regulación. Estas acciones dotaban al Estado británico de un derecho de veto sobre ciertas decisiones corporativas (esencialmente en temas relacionados con la propiedad, tales como la ampliación del capital, la adquisición o la fusión con otras empresas). En algunos casos, el propósito de esas *acciones doradas* era claro: evitar que empresas que producían tecnología de punta en el ámbito militar pudieran ser adquiridas por Estados considerados hostiles, o por empresas de otros países que competían con empresas británicas.

El tercer debate sobre el papel del Estado en la economía relacionado con la controversia en torno a la existencia de sectores estratégicos tiene que ver con las denominadas políticas industriales. Es decir, ¿Debe el Estado tener políticas públicas que beneficien a un sector particular por su importancia (presunta o real) para la economía o seguridad de un país? Hablamos de políticas tales como otorgarle créditos en condiciones preferenciales, subsidios, exoneraciones tributarias o arancelarias, o controles de exportación e inversión. Por ejemplo, en su momento el Estado en Corea del Sur decidió que el desarrollo económico de su país debía sustentarse en la exportación de productos industriales con un alto valor agregado. Ello condujo a poner en práctica políticas industriales diseñadas para lograr ese fin, pero no había nada de *natural* en establecer ese objetivo, ya que se trataba de una decisión eminentemente política.

Tampoco era natural optar por esas políticas para conseguirlo; por ejemplo, mientras en Corea del Sur el Estado protegió primero y promovió después empresas privadas que eran propiedad de ciudadanos coreanos, en otros países se persiguieron objetivos similares a través de la expropiación de empresas privadas, o —librando en una mayor proporción— la asignación de recursos a las fuerzas del mercado. Esto último, sin embargo, no impidió que esos Estados eligieran a sus propios favoritos. En el caso del

Perú, un partidario de la economía de mercado como Carlos Boloña no tuvo, en su rol de ministro, inconveniente en destinar recursos públicos para impedir la quiebra de bancos privados, explicando su conducta con base en el denominado riesgo sistémico antes mencionado.

Sin duda, ese es un debate de gran actualidad por decisiones recientes de algunos de los principales Estados del mundo. Por ejemplo, en la cadena de suministros de un Iphone participan empresas de diversos países, desde aquellas que proveen insumos hasta aquellas que diseñan el producto, pasando por aquellas que lo ensamblan. Hasta hace unos años, esas cadenas se establecían principalmente —aunque no exclusivamente— con base en un criterio de eficiencia económica; esto es, quien fuese capaz de ofrecer un mejor producto o un menor precio, conseguía convertirse en un eslabón de la cadena. Pero por los cortes en las cadenas de suministros debidos a la pandemia y a la guerra en Ucrania, los gobiernos de las principales economías del mundo subordinan, cada vez más, la eficiencia como criterio en favor de cadenas de suministros más resilientes y menos dependientes de rivales políticos.

De pronto, por ejemplo, el que Taiwán concentre alrededor del 90 % de la producción mundial de microprocesadores avanzados (los de nueve nanómetros o menos), se convierte en una vulnerabilidad política, en caso de que esos suministros se detengan producto del conflicto entre la República Popular China y los Estados Unidos en torno a Taiwán. Asimismo, preocupa el hecho de que, según un reporte de la Agencia Internacional de Energía,<sup>9</sup> China concentre una gran proporción de la capacidad internacional para procesar y refinar las denominadas *tierras raras* (un insumo crucial para el desarrollo de energías renovables).

Lo que China, Estados Unidos y los Estados de la Unión Europea hacen —con mayor frecuencia— es adoptar políticas industriales que consigan tres fines: producir a nivel nacional parte de aquello que antes se importaba, diversificar las fuentes de suministro de aquellos componentes que no sea factible producir a nivel nacional (para no depender de una sola fuente), y reducir la dependencia de Estados rivales (como en el caso de las importaciones europeas de gas y petróleo ruso). Como se ha mencionado, ello implica la adopción de políticas industriales en favor de empresas nacionales o de Estados que no sean considerados una fuente de riesgo económico

---

9 Tae-yoon & Karpinski, Milosz. “Clean energy progress after the Covid-19 crisis will need reliable supplies of critical minerals”. *International Energy Agency*, 6 de mayo de 2020. <https://www.iea.org/articles/clean-energy-progress-after-the-covid-19-crisis-will-need-reliable-supplies-of-critical-minerals>

o político (por ejemplo, el principal beneficiario en América Latina de esas políticas sería México, que tiene fronteras y un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, está integrado en cadenas de suministros que abastecen a ese país, y no es considerado un rival político). Es decir, hablamos de políticas que introducen de modo deliberado distorsiones en los mercados internacionales para tener cadenas de suministros más resilientes y menos dependientes de rivales políticos, pero a costa de ser menos eficientes en términos económicos.

A juzgar por experiencias pasadas, ese tipo de políticas implican ciertos riesgos. El principal es que, al aplicarlas todas las grandes economías de manera simultánea, no consigan su propósito inicial o lo hagan a un costo económico exorbitante. Por ejemplo, durante la Gran Depresión la mayoría de las principales economías intentaron compensar la escasa demanda interna exportando hacia sus socios comerciales. Para ello, apelaron a políticas tales como devaluar su moneda (para que sus exportaciones fueran más competitivas), o adoptar medidas proteccionistas (para hacer menos competitivas las exportaciones de sus socios comerciales). Sin embargo, dado que todos adoptaron las mismas medidas estas se neutralizaron mutuamente, con lo cual no se consiguió el efecto deseado y además empeoró la recesión internacional (experiencia que explica los acuerdos de Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial para propiciar la cooperación incluso en tiempos de crisis).

Actualmente, el Acta para la Reducción de la Inflación aprobada por el gobierno de los Estados Unidos podría provocar consecuencias parecidas.<sup>10</sup> Con el fin de reducir el impacto ambiental del crecimiento económico, a través de dicha Acta el gobierno de los Estados Unidos provee incentivos para que su industria haga una transición hacia energías renovables y tecnologías menos contaminantes. El Acta para la Reducción de la Inflación contiene dos tipos de incentivos que incluso países aliados de los Estados Unidos ven como una fuente de competencia desleal. Por una parte, provee subsidios y exoneraciones tributarias a productores y consumidores (contempla, por ejemplo, un crédito fiscal de hasta 7.500 dólares por la compra de un auto eléctrico). Por otra parte, las empresas solo accederían a esos beneficios si, cuando menos, parte de sus procesos productivos se realizan en los Estados Unidos o en países que tengan acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos (lo cual excluye a la Unión Europea, el Reino Unido y China, entre otros).

---

<sup>10</sup> TWH. "Inflation Reduction Act Guidebook". *The White house*. <https://www.whitehouse.gov/cleanenergy/inflation-reduction-act-guidebook/>

La prueba de que esos beneficios son percibidos como una fuente de competencia desleal en la Unión Europea, es el pronunciamiento conjunto de los gobiernos de Alemania y Francia titulado *“Por una Política Industrial Verde Europea, una contribución franco-germana.”*<sup>11</sup> En este pronunciamiento, ambos gobiernos sostienen que *“Las reglas existentes de ayuda estatal podrían hacerse más ágiles en el área de las tecnologías de transformación”*<sup>12</sup> (esto es, las que permitirían la transición hacia un crecimiento ambientalmente sostenible). Por si hubiera duda de lo que ello implica, añaden que *“Proponemos permitir la experimentación con subsidios y exoneraciones tributarias focalizadas.”*<sup>13</sup> Plantean, además, usar la política comercial de la Unión Europea para *“preservar el mercado común de las distorsiones que provienen en particular de países que no son economías de mercado y asegurar reglas de juego equitativas.”*<sup>14</sup> Aunque el énfasis está puesto en la República Popular China (bajo el eufemismo de *países que no son economías de mercado*), la prueba de que esa propuesta también tiene como blanco a los Estados Unidos es el hecho de que, poco después de dar a conocer ese documento, los ministros de economía de Alemania y Francia viajaron a Washington para discutir las implicaciones del Acta para la Reducción de la Inflación. No en vano, la agencia de noticias alemana DW tituló así su informe sobre el tema: *“Francia y Alemania viajan a Estados Unidos para evitar una guerra comercial.”*<sup>15</sup>

Al riesgo de iniciar un conflicto comercial con sus propios aliados, hay que sumar la prohibición a cualquier empresa en el mundo de exportar hacia China microprocesadores avanzados o los medios y tecnología para producirlos, si estos cuentan con propiedad intelectual o componentes provenientes de empresas estadounidenses.<sup>16</sup> Es decir, además de aplicar políticas que proveen a las empresas estadounidenses de una ventaja competitiva frente a las de sus aliados, les exige a estos últimos dejar de hacer negocios con un país cuyas importaciones representan

---

11 “For a European Green Industrial Policy. A Franco-German contribution”. *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*, 2024. [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/for-a-european-green-industrial-policy.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/for-a-european-green-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 DW. “Francia y Alemania Viajan a Estados Unidos para evitar una guerra comercial”. *YouTube*, julio de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=iRAdiCROStw>

16 Bureau of Industry and Security. “Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC)”. *Bureau of Industry and Security*, 7 de octubre de 2022. <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>

cerca del 50 % del comercio mundial en ciertos tipos de microprocesadores (o de los componentes para producirlos). Aunque, en el corto plazo, las empresas con matriz en esos países no pueden sino aplicar esas sanciones, es de suponer que, a largo plazo, intenten producir los mismos bienes sin tecnología o componentes estadounidenses para sortear el efecto de las sanciones y seguir comerciando con China. De hecho, existe un precedente en la industria satelital. Después de que los Estados Unidos introdujeran controles de exportación hacia China en el año 1999, empresas europeas comenzaron a diseñar satélites libres de componentes estadounidenses para evadir el efecto de esas sanciones y continuar comerciando con China.

Finalmente, el cuarto debate sobre el papel del Estado en la economía relacionado con la controversia en torno a la existencia de sectores estratégicos tiene que ver con el anterior, en tanto la presunción de que el Estado debe promover o proteger esos sectores podría implicar la adopción de políticas comerciales proteccionistas. La autosuficiencia en materia de recursos calificados *estratégicos* históricamente ha sido considerada un fin deseable desde una perspectiva geopolítica. De no ser posible, cuando menos debía evitarse depender de rivales potenciales como fuentes de abastecimiento (esa es la razón por la que Chile, durante el gobierno de Augusto Pinochet, prefería importar energía del este asiático antes que hacerlo de la Argentina, un Estado vecino con el que mantenía diferendos limítrofes). A su vez, la búsqueda de autosuficiencia solía tener como contrapartida negar el acceso a esos recursos a rivales potenciales, todo lo cual incrementa la probabilidad de un conflicto armado entre dos Estados. Ya en el año 1939, Eugene Staley advertía de los riesgos que implican las políticas comerciales proteccionistas. Según él, si los países que controlan la mayor parte de los recursos en el mundo no mantuvieran relaciones económicas con el resto, estarían “*sembrando las semillas de la intranquilidad y de la guerra. Sobre todo, crean una poderosa dinámica de imperialismo. Cuando se erigen los muros económicos a lo largo de las fronteras políticas, se obliga a que la posesión del territorio coincida con las oportunidades económicas.*”<sup>17</sup>

En otras palabras, en una economía internacional en la que imperan restricciones significativas al comercio, aquellos Estados cuyo crecimiento depende del acceso a recursos naturales que no poseen podrían buscarlos a través de medios militares. En cambio, en una economía internacional abierta se podría acceder a esos recursos naturales a través del comercio. El contraste entre la conducta expansionista del

---

<sup>17</sup> Staley, Eugene. “The World Economy in Transition, Council on Foreign Relations”. New York: 1939. *Sage Journals*. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271623920500181>

Estado japonés antes de la Segunda Guerra Mundial y su conducta pacífica tras el fin de esa guerra puede servir como ejemplo de ello.

Sin embargo, cuando se produjo la pandemia de la COVID-19, la mayoría de las potencias internacionales prohibieron o restringieron la exportación de equipos médicos (como los respiradores mecánicos) o productos medicinales (como las pruebas de diagnóstico), y luego acapararon en su etapa inicial la oferta de vacunas. Además, la gran mayoría de los países desarrollados se opusieron en la Organización Mundial de Comercio (OMC) a la propuesta de India y Sudáfrica para eximir temporalmente a países en desarrollo de cumplir con los derechos de patente, dada la emergencia sanitaria; una propuesta que estaba amparada por cambios que se hicieron al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (o TRIPS, por sus siglas en inglés).<sup>18</sup>

Asimismo, cuando el inicio de la guerra en Ucrania restringió temporalmente la oferta mundial de alimentos y fertilizantes, Estados como la India restringieron sus propias exportaciones de ese tipo de bienes en previsión de una posible escasez internacional. Es decir, la oferta de los bienes descritos, que bajo condiciones normales es abundante y accesible mediante el comercio internacional, de pronto se restringió por decisión política bajo condiciones críticas y excepcionales (como una guerra o una pandemia). Una prueba más de que, empleen o no el término, los Estados que así actúan consideran que los bienes involucrados son *estratégicos* (esto es, de importancia superlativa, cuando menos durante esas coyunturas, para su seguridad o su economía).

## Conclusiones

Aunque no existe una definición objetiva e incontrovertible de la frase *sector estratégico*, ello no implica que, en el proceso de adoptar decisiones en torno a políticas públicas específicas, no se hayan esgrimido criterios esenciales con base en los cuales justificar esas decisiones; es decir, es posible presentar argumentos más o menos persuasivos en favor de ciertas decisiones. Sin embargo, en tanto esas decisiones buscan conseguir ciertos objetivos políticos y estos son por naturaleza controvertibles (tanto por su contenido normativo como porque compiten por

---

<sup>18</sup> WTO. "Amendment to the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)". *World Trade Organization*, 2024 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/tripsfactsheet\\_e.htm#:~:text=An%20amendment%20to%20the%20WTO's,health%20originally%20adopted%20in%202003.](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/tripsfactsheet_e.htm#:~:text=An%20amendment%20to%20the%20WTO's,health%20originally%20adopted%20in%202003.)

recursos con otros objetivos políticos posibles), nunca es lícito bajo un régimen democrático sustraer la designación de un sector económico como *estratégico* del debate público.

**Sobre el autor:**

**Farid Kahhat Kahhat** – *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú*

PhD en Gobierno por la Universidad de Texas en Austin. Actualmente, es profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Diplomática del Perú y en la Pontificia Universidad Católica del Perú, así como columnista en temas internacionales del diario El Comercio y de la página web de la revista América Economía. Ha sido profesor de Relaciones Internacionales en el Centro de Docencia e Investigación Económicas de México, comentarista en temas internacionales en CNN en español, columnista del diario mexicano Reforma y conductor del programa TV Perú Mundo en el canal público TV Perú. Asimismo, es Investigador Principal – *Ad honorem* del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.

# LA ALIANZA DIGITAL UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA GEOPOLÍTICA EN LA ERA DE LA GOBERNANZA GLOBAL TECNOLÓGICA

*Mario Torres Jarrín*

## Resumen

*En este artículo se examina la iniciativa de la Alianza Digital Unión Europea (UE)-América Latina y el Caribe (ALC), la cuál es una respuesta geopolítica por parte de la UE para restablecer las relaciones con los países de ALC y abordar los desafíos que presenta la era digital. Asimismo, se estudia la reconfiguración del tradicional sistema internacional y el sistema de gobernanza global, ambos alterados por el surgimiento de nuevos actores geopolíticos, las Big Tech Companies (BTC). Además, se analizan los diferentes dilemas geopolíticos que enfrentan ambas regiones para posicionarse como actores globales en lugar de observadores globales. Finalmente, se señalan las potenciales áreas de cooperación, destacando la regulación del ciberespacio y la acción exterior de las BTC, para lo cual la Techplomacy puede servir de instrumento de política exterior, defensa y seguridad a fin de crear normas y estándares internacionales en la era de la gobernanza global tecnológica.*

**Palabras clave:** *Unión Europea, América Latina y el Caribe, digital alliance, techplomacy, geopolitics, big tech companies, global tech governance.*

## **Nuevos Espacios Territoriales, Nuevos Actores Geopolíticos: El Ciberespacio y las Big Tech Companies**

Cuando Halford John Mackinder, en el año 1904, presentó su teoría geopolítica del *heartland*, defendía la relevancia del estudio al espacio territorial en términos de dominación y ejercicio de poder. Para Mackinder, quien gobierne Europa del Este gobernará el *heartland*; quien gobierne el *heartland* gobernará la *Isla Mundo*, y quien gobierne la *Isla Mundo* gobernará el mundo. Desde entonces, a lo largo de la historia, imperios y estados nacionales han buscado dominar esta región geográfica de Europa. Sin embargo, en la actualidad, existe una nueva dimensión, no física, denominada *ciberespacio*, que se ha convertido en el nuevo *heartland*, con nuevos actores que luchan por dominar y ejercer su poder en ese entorno virtual que integra numerosas tecnologías que permiten el desarrollo de las comunicaciones, facilita el intercambio

de información y genera múltiples actividades a través de instrumentos como el Internet, las redes de comunicación, los servidores de datos, los sistemas operativos y *software*, y la *cloud computing*, entre otros.

El actual sistema internacional se está reconfigurando. Por un lado, se aprecia una disputa —regional y global— entre las actuales potencias, las potencias emergentes y las potencias históricas que reivindican un lugar en el escenario internacional, basándose en su pasado como potencia regional o hegemónica. Si, hoy por hoy, se hiciera una lista de grandes potencias, sin duda, en un primer grupo destacarían los Estados Unidos (EE. UU.), la República Popular China (RPC) y la Unión Europea (UE), mientras que en un segundo grupo estarían Rusia, India, Japón, Turquía, Irán y Arabia Saudita. Todos estos países tienen aspiraciones no solo de ser potencias hegemónicas regionales, sino también de ser actores globales. Asimismo, entre las potencias que reivindican desde una perspectiva histórica un lugar en la arena internacional se encuentran la RPC (el Imperio chino), Irán (el Imperio persa), Turquía (el Imperio otomano) y Japón (el Imperio del Japón).

Cabe señalar que la UE, a su vez, integra entre sus Estados miembros a varios países que en el pasado fueron imperios regionales (a nivel europeo) y otros que fueron imperios globales, porque sus territorios abarcaban varios continentes, como es el caso del Imperio español, el Imperio portugués o el Imperio francés. Otro gran imperio fue el británico, aunque este no ha sido incluido en la lista anterior ya que actualmente no pertenece a la UE. No obstante, forma parte de la esfera de grandes imperios que tuvieron una trascendencia como actores globales en un determinado momento de la historia.

Otro país que reivindica su sitio en la arena internacional es Rusia, considerando su pasado histórico como Imperio ruso. Es interesante cómo, a pesar de que el presidente ruso, Vladimir Putin considera que la caída de la Unión Soviética fue la *mayor tragedia geopolítica del siglo XX*,<sup>1</sup> no toma a la Unión Soviética como ejemplo de un período de éxito como poder hegemónico. En cambio, toma como referencia el imperio de los zares; algo contradictorio, en cuanto el comunismo luchó contra el imperio de los zares y buscó eliminar todo vestigio histórico de dicho pasado.

Por tanto, la palabra imperio no debería ser un término peyorativo. De hecho, la historia de la humanidad demuestra que toda construcción de civilizaciones ha

---

<sup>1</sup> Swi. “Putin vuelve a calificar de tragedia la disolución de la URSS”. *Swissinfo*, 12 de diciembre de 2021. <https://www.swissinfo.ch/spa/putin-vuelve-a-calificar-de-tragedia-la-disoluci%C3%B3n-de-la-urss/47185640>

estado profundamente influenciada por la formación y el desarrollo de imperios. Etimológicamente, imperio proviene del latín *imperium*, que significa acción de imperar, es decir de mandar. En consecuencia, el término imperio refiere a aquella organización política que busca mandar sobre otras organizaciones políticas, sean estas ciudades, ciudades-estados, estados-nación o uniones de estados. De hecho, gracias a los imperios existe una marca indeleble en la evolución jurídica, política, económica, social y cultural de las regiones que controlaron, contribuyendo de manera positiva a la construcción y desarrollo de las múltiples civilizaciones existentes a lo largo de la historia de la humanidad.

Cuando se piensa en el sistema internacional, de manera inmediata se piensa en un sistema integrado por estados nacionales. Su propio nombre lo indica, es un sistema inter-nacional, es decir, un sistema entre naciones. Usualmente, existe un consenso académico, al considerar que el inicio de este sistema se originó con la firma de los tratados de paz de Osnabrück y Münster, en el año 1648, los cuales pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años en el Sacro Imperio Romano Germánico y a la Guerra de los Ochenta Años entre España y las Provincias Unidas de los Países Bajos. Estos tratados, conocidos también como la Paz de Westfalia, son fundamentales en la historia europea, pero también en la historia de las relaciones internacionales y del orden mundial.

Dado que en dichos tratados se desarrolla el concepto de *la soberanía de los Estados*, los príncipes alemanes del Sacro Imperio Romano Germánico ganaron el derecho a gobernar sus territorios con mayor autonomía, en cuanto se les reconocía la soberanía como Estados individuales, estableciéndose que ningún poder externo debía intervenir en los asuntos internos de otro Estado. Hecho que representó el origen del concepto moderno de estado-nación. Los tratados, además de buscar la paz, pretendían reconfigurar el orden mundial hasta ese momento establecido, creando un nuevo equilibrio de poderes con el surgimiento de nuevos actores geopolíticos, los estados-nación. El objetivo era establecer un equilibrio de poder para prevenir la hegemonía de una sola nación o coalición de naciones, sentándose las bases para el desarrollo de un derecho internacional, al definir las relaciones entre los Estados basadas en la soberanía y la igualdad jurídica.

El sistema internacional de Westfalia funcionó entre los años 1648 y 1951. Durante este período, los estado-nación fueron los únicos actores en la arena internacional que condujeron políticas de desarrollo para su población. Sin embargo, el año 1951 marcó

un nuevo hito en la historia de las relaciones internacionales, al iniciarse un nuevo orden global basado en un mundo de las regiones,<sup>2</sup> dado que ese año, con la firma del Tratado de París, se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Este tratado dio inicio a la integración de los Estados europeos hacia una unión regional, entendiéndose como *región* a un grupo de países que comparten un proyecto político<sup>3</sup> y que —con este tipo de organización política— buscan trascender al Estado central.<sup>4</sup>

La integración regional europea nació con seis Estados, pero actualmente es una unión regional conformada por 27 países, llamada la UE. No obstante, Europa no fue el único continente que creó organismos de integración y forjó un sistema común de normas e instituciones. De hecho, los Estados americanos fueron los primeros en integrarse, cuando en el año 1889, organizaron la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, con el objetivo de adoptar un plan de arbitraje para solucionar de manera pacífica cuestiones que puedan suscitarse entre ellos en el futuro, fomentar el comercio y ampliar los mercados, entre otros. Durante esta conferencia de ámbito continental, se creó la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, que luego pasó a llamarse la Unión Panamericana y que finalmente sería transformada en la Organización de Estados Americanos (OEA). Gracias a este proceso se empezó a desarrollar una red de instituciones y disposiciones que llegaría a conocerse como el *sistema interamericano*, el más antiguo sistema institucional internacional,<sup>5</sup> anterior incluso al sistema de las Naciones Unidas. En ese sentido, se puede afirmar que los países americanos han contribuido al sistema internacional y al orden mundial, creando dos modelos: la integración regional a escala continental y un modelo de sistema de instituciones internacionales.

Estas dos referencias históricas permiten evidenciar que a ambos lados del Atlántico surgieron nuevos actores políticos llamados *organismos regionales* o *uniones regionales*. Sin embargo, el proceso de integración americana tuvo una evolución distinta a

---

2 Katzenstein, P.J. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Cornell University Press, Ithaca, 2005: 21.

3 Hettne, B., Inotai, A. and Sunkel, O. *Globalism and the New Regionalism*. Palgrave Macmillan, New York, 2002: 1. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-349-27268-6>

4 Hettne, B. and Söderbaum: "Theorising the Rise of Regionness" in Breslin, S., Hughes, C., Philillips, N. and Rosamond, B. *New Regionalism in the Global Political Economy*. Routledge, New York, 2002: 37 y 38. Ver también: Söderbaum, F. *The Political Economy of Regionalism. The Case of Southern Africa*. Palgrave Macmilan, Hampshire, 2004.

5 Organización de Estados Americanos. "Acerca sobre la OEA. Quiénes somos". [https://www.oas.org/es/acerca/quienes\\_somos.asp](https://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp)

la integración europea, al priorizar un método de trabajo intergubernamental y pretender ser un foro de concertación política continental, en lugar de ser un proceso de integración que promueve la cesión de competencias nacionales en favor de la creación y desarrollo de instituciones supranacionales o comunitarias. En cambio, la integración europea permitió la creación de una Alta Autoridad común (la CECA) para organizar la libertad de circulación del carbón y del acero, así como el libre acceso a las fuentes de producción.<sup>6</sup> Poco a poco, los Estados europeos fueron cediendo competencias a dicha autoridad común. La CECA vio ampliada sus competencias mediante los Tratados de Roma del año 1957, que constituyeron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Posteriormente, el Tratado de Maastricht marcó una nueva etapa en la integración europea al contemplar como objetivos no solo el ámbito económico, sino también la integración política de los Estados europeos, pasando de una Comunidad Económica Europea a una unión política, que terminó siendo la actual UE.

Las décadas de 1980 y 1990 se caracterizaron por la irrupción de nuevos actores en la arena internacional. Las organizaciones no gubernamentales, asociaciones y fundaciones comenzaron a desarrollar una acción exterior, abriendo sedes en diferentes países para influir en la política y promover intereses y valores comunes, e interrelacionándose tanto con gobiernos a diferentes niveles (local, regional y nacional), como con organismos de integración regional y organismos internacionales. Asimismo, durante dichas décadas, se produjeron avances tecnológicos que terminaron siendo tecnologías disruptivas, afectando el funcionamiento tradicional del orden mundial. Tecnologías disruptivas como el Internet, los navegadores web y el lenguaje HTML transformaron por completo las comunicaciones y permitieron una interconectividad a escala mundial sin precedentes, dando origen a una Cuarta Revolución Industrial,<sup>7</sup> cuya característica es la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas,<sup>8</sup> que impactan en todos los ámbitos de la sociedad (jurídico, económico, comercial, cultural, social y medioambiental).

En términos empresariales se produjo una disrupción en los procesos de diseño, producción, comercialización y comunicación de los bienes y servicios, modificando

---

6 Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París, el 18 de abril de 1951, entró en vigor el 23 de julio de 1952. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum:xyoo22>

7 Schawb, Klaus. *The Fourth Industrial Revolution. What it means and how to respond*. Foreign Affairs, diciembre 2015, New York: Council on Foreign Relations.

8 Schawb, Klaus. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum.

el comercio internacional y el mercado laboral. Las empresas más grandes del sector tecnológico, conocidas comúnmente como *Big Tech Companies (BTC)*, son aquellas que no solo han creado, sino que también gestionan, dirigen y controlan el ciberespacio. Estas *BTC* están desempeñando un papel fundamental en el desarrollo e implementación de la llamada *Industria 4.0*.<sup>9</sup> El concepto *Industria 4.0* se refiere a la implementación de la Cuarta Revolución Industrial, caracterizada por la integración de tecnologías digitales avanzadas en los procesos de manufactura y producción. Tecnologías como el Internet de las Cosas, la Inteligencia Artificial, el *Machine Learning*, la *Big Data* y análisis de datos, la robótica, la realidad aumentada y realidad virtual, la impresión 3 D, entre otras, modifican nuevamente el funcionamiento del mercado de trabajo, y alteran los flujos comerciales a nivel mundial.

Las *BTC* más importantes son principalmente estadounidenses y chinas, entre ellas, Amazon, Google, Microsoft, Apple, Nvidia, Meta, Tesla, Tencent, Alibaba, Xiaomi y Baidu. Para ejemplificar su poder económico, se puede mencionar que el capital de las tres primeras *BTC* dentro del 10 Top Ranking a nivel mundial (Microsoft, Apple y Nvidia) equivale a 7.771 billones de dólares,<sup>10</sup> mientras que el Producto Nacional Bruto de Alemania y Francia suma un total de 6.681 billones de dólares,<sup>11</sup> evidenciándose que su capacidad y poder económico es superior a la mayoría de los Estados.

Las innovaciones producidas por las *BTC* en inteligencia artificial, análisis de datos, internet de las cosas, servicios en la nube, son algunas de las tecnologías emergentes que están transformando sectores como la industria, agricultura, construcción o sectores de servicios como la educación, salud, banca, etc. Por otro lado, las empresas que se dedican a las redes sociales, análisis de datos y servicios de seguridad y defensa, se convierten en rivales sistémicos para los gobiernos, quienes ven las ventajas de los servicios de estas *BTC*, pero también aprecian su poder e influencia en el ciberespacio. A través de las redes sociales, se puede desarrollar no solo campañas de información para promover valores o sensibilizar a la población sobre un tema específico (como

---

9 El origen del concepto “Industria 4.0” fue utilizado por primera vez en la feria industrial de Hannover Messe en 2011, y en 2013 el gobierno alemán elaboraría en base a dicho concepto un documento estratégico llamado “Plattform Industrie 4.0”, el cual fue creado bajo el modelo de innovación llamado “Triple Hélice”, el cual consiste en la interacción y colaboración entre tres sectores: industrial, gobierno y academia.

10 Portal estadísticas de datos. “Leading tech companies worldwide 2024 by market capitalization”. *Statista*, 5 de junio de 2024. <https://www.statista.com/statistics/1350976/leading-tech-companies-worldwide-by-market-cap/>

11 Eurostat. “Gross domestic product (GDP)”. *Eurostat*, 9 de agosto de 2023. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross\\_domestic\\_product\\_\(GDP\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_domestic_product_(GDP))

la protección de medio ambiente o la defensa de los derechos humanos, entre otros), sino también campañas de desinformación o contrainformación para alterar la vida política de los países (derrocando regímenes legítimamente democráticos o regímenes autoritarios) y modificar la intención de voto de una población frente a unas elecciones, sean de ámbito local, nacional o regional.

De pronto, los gobiernos se encuentran desafiados por nuevos actores económicos que escapan de su control, porque los gobiernos no tienen ni los recursos humanos ni financieros para hacer frente al poder económico y de influencia que poseen las *BTC*. Estas nuevas empresas intervienen no solo en la vida económica, comercial, política y cultural de los Estados, sino también en los asuntos de la gobernanza global, como son la economía y el comercio internacional, la defensa, la seguridad y la paz internacional. Por lo tanto, las *BTC* son *de facto* nuevos actores en el escenario internacional.

Los acontecimientos antes descritos han reconfigurado el tradicional sistema internacional, ya que —actualmente— los grandes asuntos globales no son tratados exclusivamente por los Estados, como tampoco lo son las políticas de desarrollo. En consecuencia, se asiste a una gobernanza global donde participan múltiples actores a múltiples niveles: Estados, organismos de integración regional (como la UE), organismos internacionales, instituciones que ejercen una acción exterior y participan en la vida política de los países (organizaciones no gubernamentales, asociaciones y fundaciones de ámbito global), y las *BTC*.

Si bien es cierto que las principales *BTC* son iniciativas privadas, muchas de ellas en sus inicios recibieron ayudas gubernamentales, y las que no recibieron subvenciones ahora tienen contratos con gobiernos; es decir, existe una relación entre las *BTC* y los gobiernos. Sin embargo, lo que no queda claro, es cuál de ellos tiene el poder en dicha relación, quién sirve a quién, y lo más importante, quién ejerce el poder geopolítico en el mundo de hoy. En ese sentido, se podría afirmar que la actual gobernanza global es prioritariamente tecnológica y quienes ejercen el poder son las *BTC*, considerándoseles los nuevos imperios, que han creado su propio *heartland*, llamado *ciberespacio*.

La UE no posee *BTC*, pero a través de la creación de normas ejerce un rol de actor regulador, lo cual hace que pueda convertirse en un actor global dentro de la gobernanza tecnológica. No obstante, la gobernanza global, al igual que la gobernanza tecnológica, requiere de socios estratégicos que permitan promover ideas, fortalecer

posiciones y ejercer influencia en los foros y cumbres internacionales donde se toman las decisiones de los asuntos globales. Es ahí donde vuelve a jugar un rol importante una asociación estratégica entre los países de la UE y América Latina y el Caribe (ALC), considerando que en el año 2009 la Comisión Europea —en un documento oficial— calificó la asociación estratégica entre la UE-ALC como *una asociación de actores globales*.<sup>12</sup> No hay que olvidar que las relaciones interregionales entre europeos y latinoamericanos nacieron en la década de 1960, justamente para coordinar posiciones conjuntas en la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra en el año 1964.

Desde aquella Conferencia han pasado 60 años de relaciones interregionales UE-ALC. Cabría destacar que entre los mayores logros de esta asociación estratégica birregional destaca la firma del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, que fue adoptado por 196 partes en diciembre de 2015, pero que para finales del año 2016 solo había sido ratificado por 97 países, de los cuales 60 eran países europeos, latinoamericanos y caribeños. Hoy, más que nunca, se hace necesario que esos países impulsen, en el marco de las Naciones Unidas, la convocatoria a una conferencia mundial para crear un tratado vinculante que regule el ciberespacio y la acción exterior de las *BTIC*. En este sentido, la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) pueden impulsar un nuevo interregionalismo, un interregionalismo 4.0 para una gobernanza global tecnológica 4.0.

### **EU-LAC *Digital Alliance* y los Dilemas Geopolíticos**

En la actualidad, las relaciones entre los países europeos, latinoamericanos y caribeños se realizan dentro del marco de las Cumbres UE-Celac, las cuales representan una extensión de las cumbres UE-ALC, que se celebraban desde el año 1999. En el año 2010, en la cumbre celebrada en México, 33 países de ALC decidieron fusionar el Grupo de Río y las Cumbres de ALC sobre Desarrollo y Cooperación en un solo foro, creando la Celac, estableciéndola como contraparte oficial para relacionarse con la UE y desarrollar un interregionalismo euro-latinoamericano y caribeño.

La Primera Cumbre UE-Celac se celebró en Santiago de Chile en el año 2013, y la Segunda en Bruselas, en el año 2015; desde entonces, las cumbres se suspendieron

---

<sup>12</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. “La Unión Europea y América Latina: Una asociación estratégica de actores globales”. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas*, 30 de septiembre de 2009. COM (2009) 495 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0495:FIN:ES:PDF>

hasta julio de 2023, en que se celebró la Tercera Cumbre UE-Celac en Bruselas. El motivo de la suspensión de las cumbres fue la crisis política de Venezuela del año 2015, la cual generó una división entre los propios miembros de la Celac, interrumpiendo sus propias cumbres y ocasionando la suspensión de las cumbres birregionales UE-Celac. El restablecimiento de las relaciones entre la UE y Venezuela se enmarca en la Nueva Agenda para las Relaciones entre la UE-ALC, concretada en las conclusiones de la Cumbre UE-Celac del año 2023. La UE aboga por encontrar una solución pacífica, democrática e inclusiva, liderada por los venezolanos, para poner fin al estancamiento político de los últimos años.<sup>13</sup> Ahora bien, mientras se escribe este artículo, el 28 de julio de 2024 se han celebrado las elecciones generales en Venezuela, en las cuales tanto el partido de gobierno como la oposición se dicen ganadores de las elecciones. Sin duda, este hecho puede agravar la crisis política en Venezuela, volver a dividir a los países de ALC, y estancar los avances que se habían producido por restablecer las relaciones entre la UE y Venezuela. Al día siguiente de las elecciones, un grupo de países integrados por Paraguay, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay solicitaban una reunión de urgencia de la OEA para abordar la situación sobre las elecciones en Venezuela.<sup>14</sup>

En octubre de 2022, bajo la Presidencia *pro tempore* de la Celac, en Argentina se celebró una reunión a nivel ministerial UE-Celac con el objetivo de restablecer el sistema de Cumbres UE-Celac, suspendido en el año 2015. En esta reunión se estableció la hoja de ruta birregional UE-Celac 2022-2023 denominada *Renovación de la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible*,<sup>15</sup> de la cual se destacan cuatro etapas. La primera incluye el Segundo Evento de Alto Nivel D4D (*Digital for Development*) *Hub in Action* para la Cooperación Digital UE-ALC, en diciembre de 2022, bajo la presidencia checa de la UE, introduciendo dos temas en la agenda birregional: (1) La creación de un centro de digitalización inclusivo sobre el ser humano con el apoyo de las tecnologías digitales, y (2) La creación de un *paquete de inversión digital de*

---

13 Unión Europea. “Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea: Delegación de la Unión Europea en Venezuela”. Relaciones con la UE. *La Unión Europea y Venezuela*, 15 de marzo de 2024. [https://www.eeas.europa.eu/venezuela/union-europea-y-venezuela\\_es?s=195](https://www.eeas.europa.eu/venezuela/union-europea-y-venezuela_es?s=195)

14 El Mundo. “Resultado de las elecciones en Venezuela 2024. Nueves países piden una reunión urgente de la OEA y al ‘revisión completa’ de los resultados”. *El Mundo*, 29 de julio de 2024. <https://www.elmundo.es/internacional/2024/07/29/66a74c8e41c6010024f5cad5-directo.html>

15 European External Action Service. “CELAC-EU Bi-regional Roadmap 2022-2023. Renewing the bi-regional partnership to strengthen peace and sustainable development”. *European External Action Service*, 27 de octubre de 2022. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/celac-eu-bi-regional-roadmap-2022-2023\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/celac-eu-bi-regional-roadmap-2022-2023_en)

*puerta de enlace global para ALC.* La segunda y tercera etapa involucran el lanzamiento de la *alianza digital* y el *primer diálogo de alto nivel sobre políticas digitales* en el año 2023, durante la presidencia sueca de la UE. Finalmente, la cuarta etapa comprende el restablecimiento de las Cumbres UE-Celac en julio de 2023, bajo la Presidencia española de la UE.

Ahora bien, para maximizar el potencial de la *alianza digital*, ambas regiones tendrán que superar los siguientes dilemas geopolíticos, planteados en forma de pregunta:

***¿Cómo desarrollarán sus relaciones los países de la UE y la Celac frente a la disputa comercial entre EE. UU. y la RPC?***

Dado que los dos países son los principales socios comerciales de la UE y de los países de ALC, la disputa comercial entre EE. UU. y la RPC no solo es económica-financiera, sino principalmente geopolítica.<sup>16</sup> Los estadounidenses ven desafiado su liderazgo en el orden mundial con la acción exterior del gobierno chino. Asimismo, dentro del contexto de la era de las *BTC* y las tecnologías disruptivas, dicha disputa redefine conceptos como soberanía y nacionalismo. Actualmente, se habla sobre la importancia de tener y defender una soberanía tecnológica para reducir la dependencia de tecnologías extranjeras. En el caso del nacionalismo tecnológico, este se define como las estrategias y políticas que implementa un gobierno para fomentar el desarrollo de tecnologías nacionales. Por tanto, es probable que tanto los Estados miembros de la UE como los Estados parte de la Celac quieran implementar políticas que fomenten un nacionalismo tecnológico, buscando desarrollar y proteger su soberanía tecnológica.

***¿Cuáles serán las prioridades geopolíticas que adoptará la nueva administración del gobierno estadounidense tras las elecciones de noviembre de 2024?***

Depende de cuál de los partidos gane las elecciones: demócratas o republicanos. En principio, según los discursos de los candidatos, se espera que con los demócratas continúe el apoyo estadounidense a Ucrania e Israel. Sin embargo, independientemente del resultado de estos conflictos, ambos afectan más directamente a la política exterior de la UE que a los EE. UU.

Para los países de ALC, el regreso del presidente Trump puede suponer una incertidumbre entre las democracias occidentales. El enfrentamiento con la RPC podría ser aún mayor con el candidato republicano, hecho que obligará a la UE y a los países de ALC a posicionarse,

---

<sup>16</sup> Golub, P. “Entre Estados Unidos y China, una guerra más geopolítica que comercial”. *Le Monde Diplomatique*, octubre 2019. <https://mondiplo.com/entre-estados-unidos-y-china-una-guerra-mas>

lo que probablemente alteraría las prioridades en materia de política exterior, seguridad y defensa para ambas regiones. Por ello, la UE necesita socios afines fiables, como los países de ALC, con los que pueda abordar los retos geopolíticos, fomentar el multilateralismo y defender la democracia y el Estado de Derecho.<sup>17</sup>

### *¿Cuál será el futuro de la OTAN?*

La guerra entre Rusia y Ucrania evidenció la falta de autonomía estratégica, militar y de defensa y seguridad que posee la UE. Por tanto, la UE deberá de avanzar en sus planes de desarrollar una defensa europea y una industria de defensa, porque solo así tendrá la capacidad de actuar de manera independiente.

La OTAN contempla dentro de sus tipos de membresías a los llamados *socios globales*. Dentro de esta categoría están países como Australia, Irak, Japón, Corea del Sur, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán. En ALC, Colombia es denominado socio de la OTAN y, si bien Brasil y Argentina cuentan con otra denominación, esta solo se atribuye a EE. UU. que los cataloga *como aliados principales extra-OTAN*. Sin embargo, cabe señalar que el 18 de abril de 2024, Argentina solicitó *ser socio global de la OTAN*. La diferencia entre ser socio global y miembro OTAN es la participación en operativos militares. El país miembro está obligado a ser parte de las operaciones militares ante una posible crisis global, mientras que el socio global no tiene dicha obligación.

La inclusión a la OTAN de dos nuevos miembros, Suecia y Finlandia, que a su vez son Estados miembros de la UE es, sin duda, un acontecimiento que no solo afectará la vida política de la UE, sino también que obligará a repensar cuál será el nuevo rol global de la alianza. Por lo pronto, la incorporación de estos dos países a la OTAN representará grandes cambios en los siguientes frentes:

- Innovación y relaciones exteriores de la UE: Los niveles de innovación por parte del conjunto de los países nórdicos hacen que sus intereses y relaciones con terceros países sean distintas a las que aspiran Estados miembros de la UE del centro o sur de Europa, lo que podría generar un cambio de agenda por parte de la UE con respecto a las prioridades de política exterior, seguridad y defensa.
- Seguridad y defensa: La guerra entre Rusia y Ucrania afecta principalmente a los europeos más que a los estadounidenses, dado que se desarrolla en

---

<sup>17</sup> Parlamento Europeo. “European Parliament. Latin America outlook: Issues to watch in 2024”. *Europarl*, febrero 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/759591/EPRS\\_BRI\(2024\)759591\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/759591/EPRS_BRI(2024)759591_EN.pdf)

territorio europeo. Por tanto, la perspectiva de Washington no es la misma que la de Bruselas. Incluso una vez acabada la guerra, los europeos tendrán que definir cómo restablecerán las relaciones con Rusia. Dado que este es un país vecino, no puede vivir eternamente sancionado y, en algún momento, la UE tendrá que restablecer las relaciones políticas, económicas, comerciales y financieras con él. Aunque, sin duda, la invasión de Rusia a Ucrania ha generado tal desconfianza en el seno de la UE que será difícil volver a establecer lazos de buena vecindad.

- La nueva ruta marítima del Ártico podría suponer un cambio en el comercio internacional. Los puertos chinos y rusos jugarán un rol importante en esta nueva ruta, pero antes habrá que definir bien las rutas dentro del Consejo Ártico, donde los países nórdicos tienen un gran peso, lo que llevaría, probablemente, a tensiones entre los países nórdicos y Rusia o, quizás, al punto de inflexión que se requiere en las relaciones con Rusia.
- Reconfiguración en la toma de decisiones dentro de la UE. Con los hechos antes descritos, Suecia y Finlandia tendrán más peso político dentro de la UE, y es probable que Dinamarca se sume a los países bálticos, que llevan años definiéndose como nórdicos, lo que haría que los países del Norte de Europa obtengan más peso dentro de la UE y busquen ejercer mayor influencia en la toma de decisiones dentro del futuro geopolítico de la UE.

### *¿Cuáles son los efectos del impacto del Brexit para la UE?*

Las repercusiones del Brexit aún no se han calculado, ni se ha dimensionado el impacto económico y social que ha provocado la salida del Reino Unido en la UE, y que merma su crecimiento económico, como tampoco se ha evaluado la pérdida del poder defensivo y militar que aportaba el Reino Unido para el conjunto de la UE. La celeridad del mundo actual hizo que del Brexit se pasase a la COVID-19, luego a la invasión rusa en Ucrania y, posteriormente, al conflicto entre Israel y Hamas, incluyendo sus implicaciones en la región. Por ello, la UE necesita dejar de ser un actor reactivo para ser proactivo, pero con un pensamiento estratégico propio.

Asimismo, el aumento del gasto en armamento podría repercutir en los gastos de los gobiernos europeos, que dispondrán de menos fondos de recuperación para sus economías. En febrero de 2024, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der

Leyen, anunció que la UE presentaría prontamente una estrategia para la industria de defensa europea, diseñada para fortalecer la producción militar y el suministro de armas.<sup>18</sup>

### *¿Cuáles serán los efectos de los cambios en seis gobiernos latinoamericanos y caribeños?*

Durante el año 2024, se celebrarán en ALC elecciones presidenciales en El Salvador, Panamá, República Dominicana, México, Uruguay y Venezuela,<sup>19</sup> lo que —sin duda— tendrá repercusiones en las relaciones UE-Celac.

### *¿One Belt, One Road o Global Gateway?*

Actualmente, en términos geopolíticos existen dos importantes iniciativas de ámbito interregional. Por una parte, la iniciativa china de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la *Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI*, también conocida como *One Belt, One Road*, la cual va más allá de una mera estrategia de desarrollo global de infraestructura para facilitar el comercio y conectar a la RPC con el resto Asia, Europa, África y las Américas (principalmente ALC). Se estima que, dentro del marco de esta iniciativa, la RPC ha invertido en 200 acuerdos de cooperación con más de 150 países (de los 193 países existentes según Naciones Unidas) y 30 organizaciones internacionales para desarrollar proyectos de desarrollo en infraestructura física (vías férreas, carreteras, puertos e incluso satélites).<sup>20</sup>

En el año 2023, el presidente chino, Xi Jinping, en el marco del décimo aniversario del lanzamiento de la iniciativa *One Belt, One Road*, mencionaba que  *cubriendo la tierra, el océano, el cielo e internet, esta red ha impulsado el flujo de bienes, capital, tecnologías y recursos humanos entre los países implicados* y destacaba que  *la estrategia tiene sus raíces en la larga historia de la RPC de facilitar el comercio a través de las antiguas rutas de la seda que conectaban Asia, Oriente Medio y Europa.*<sup>21</sup>

Por otra parte, la UE lanzó su propia iniciativa llamada *Global Gateway*, cuyo objetivo es movilizar hasta 300 mil millones de euros en inversiones hasta el año 2027

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Malamud, C. y Núñez Castellano, R. “Elecciones en América Latina (2024): ¿fin del voto de castigo al oficialismo? ARI 6/2024, *Real Instituto Elcano* - Madrid, 17 de enero de 2024. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/01/ari6-2024-malamud-nunez-elecciones-en-america-latina-2024-fin-del-voto-de-castigo-al-oficialismo.pdf>

<sup>20</sup> Portal de la Franja y la Ruta: <https://esp.yidaiyilu.gov.cn/ydylzt.htm>

<sup>21</sup> Feingold, Spencer. “La iniciativa de la Franja y la Ruta de China que cumplió 10 años. Esto es lo que hay que saber”. *World Economic Forum*, 22 enero de 2024. <https://es.weforum.org/agenda/2024/01/la-iniciativa-china-de-la-franja-y-la-ruta-cumple-10-anos-esto-es-lo-que-hay-que-saber/>

para impulsar la infraestructura global y buscar fortalecer las conexiones entre Europa y el resto del mundo. La iniciativa europea es una respuesta geopolítica a la iniciativa china, pretendiendo revertir la posición que tiene la RPC en los diferentes países en los que existe un proyecto relacionado con la *One Belt, One Road*. Mientras los chinos se centran en regiones como Asia, Europa, África y América Latina, la UE se focaliza principalmente en África, ALC, el Indo-Pacífico y los Balcanes Occidentales.

Lo cierto es que ambas iniciativas rivalizan no solo en términos económicos y comerciales, sino también en el tipo de modelo de cooperación internacional futuro. Los chinos implementan un modelo de cooperación bilateral, mientras que la UE utiliza una cooperación multilateral, buscando involucrar a las instituciones gubernamentales, el sector privado y los socios internacionales. Adicionalmente, el gobierno chino ha sido criticado por la falta de transparencia con respecto a los acuerdos firmados con los países, la falta de compromiso con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, así como la falta de respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Además, existe una creciente deuda producida por el incumplimiento de pagos por parte de algunos países que no han podido honrar los préstamos otorgados por la RPC, lo que les ha generado una dependencia aún mayor con el gigante asiático. En cambio, la UE sigue apostado por programas de inversión que respeten las normas internacionales, la sostenibilidad y la transparencia.

Si se tuviera que mencionar cuál es la principal ventaja de la iniciativa china frente a la europea, sin duda, sería el nivel de inversiones que la RPC ha hecho y está dispuesta a hacer. Si la UE quiere competir, tendrá que multiplicar su nivel de inversiones; de lo contrario, su *Global Gateway* no alcanzará el objetivo propuesto.

**Cuadro.** Tabla comparativa de iniciativas de la UE y de la RPC

<i>Global Gateway</i>	<i>One Belt, One Road</i>
<b>Objetivos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostenibilidad: Promover proyectos sostenibles desde la perspectiva medioambiental, económico y social.</li> <li>• Digitalización: Mejorar la conectividad digital a través de la infraestructura digital.</li> <li>• Transición verde: Apoyar la transición hacia energías renovables y sostenibles.</li> <li>• Salud y educación: Invertir en sistemas de salud y educación.</li> <li>• Resiliencia: Principalmente en infraestructura y cadenas de suministro.</li> </ul>	<b>Objetivos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura: Construir y mejorar la infraestructura de transporte (puertos, carreteras, ferrocarriles, y aeropuertos).</li> <li>• Comercio: Promover y facilitar el comercio entre la RPC y los países participantes.</li> <li>• Conectividad: Promover la conectividad entre Asia, Europa y África.</li> <li>• Cooperación financiera: Fomentar la cooperación financiera y el uso del yuan en el comercio internacional.</li> </ul>
<b>Estrategia:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia y sostenibilidad.</li> <li>• Promover normas y estándares internacionales.</li> <li>• Colaborar con el sector privado.</li> </ul>	<b>Estrategia:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos bilaterales para proyectos específicos entre la RPC y los países participantes de la iniciativa.</li> <li>• Priorizar la financiación de proyectos de infraestructura.</li> </ul>
<b>Financiación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto de la UE, instituciones financieras europeas y sector privado.</li> <li>• Se espera una inversión de 300 mil millones de euros hasta el año 2027.</li> </ul>	<b>Financiación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiación de bancos estatales chinos y fondos soberanos.</li> <li>• Se estima una inversión de 1 billón de dólares estadounidenses.</li> </ul>

**Fuente:** Documentos de *Global Gateway* y *One Belt, One Road*. Elaboración propia.

### ***¿Cuál será la posición de los países de ALC respecto al alineamiento que se está dando el llamado Sur Global?***

Hoy por hoy, la RPC y Rusia apuestan por fortalecer el *Sur Global*. Al mismo tiempo, se aprecia una disputa entre México, Brasil y Argentina por ser los líderes regionales respecto al Sur Global. Los tres países tendrán que equilibrar sus intereses y definir sus socios, aliados y socios estratégicos con el fin de no perder espacio ni peso en la arena internacional. En ese contexto, si los países de ALC aspiran a ser parte del *Sur Global* (concepto que se refiere a una categoría geopolítica que engloba a los *países en desarrollo* de África, Asia, Oceanía y ALC), estarían aceptando ser observadores globales, más que actores globales. Es decir, estarían aceptando ser receptores de modelos económicos y políticos, consumidores de otros países productores y meros observadores en las tomas de decisiones de los grandes asuntos de la gobernanza global.

Habría que recordar que dicho concepto comenzó a utilizarse durante las décadas de 1980 y 1990 como una alternativa para evitar las connotaciones negativas al concepto *Tercer Mundo*, el cual pertenecía a una categorización de países que incluían tres

tipos: países del *primer mundo* (países capitalistas liderados por EE. UU.), países del *segundo mundo* (países comunistas liderados por la Unión Soviética) y el *tercer mundo* (*países no alineados* con ninguna de las potencias).

En este contexto global, complejo y dinámico, la Alianza Digital UE-ALC es una iniciativa que busca fortalecer la cooperación en asuntos concernientes a la era digital entre ambas regiones. Esta alianza birregional tiene como objetivo promover la transformación digital sostenible e inclusiva, mejorar la conectividad y fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, optimizando —por ejemplo— la conectividad y el acceso a Internet. Asimismo, la Alianza Digital UE-ALC pretende no solo fomentar la digitalización de las pequeñas y medianas empresas para mejorar su competitividad y acceso a mercados globales, sino también implementar programas de capacitación y educación para mejorar las habilidades digitales de la población, así como facilitar la colaboración entre startups, centros de investigación y empresas tecnológicas de ambas regiones, entre otros.

La alianza birregional también aspira a: (1) desarrollar marcos legales para proteger la privacidad y los datos personales de los ciudadanos, (2) implementar medidas de ciberseguridad para proteger infraestructuras críticas y sistemas digitales, y (3) promover una gobernanza digital inclusiva y transparente que respete los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sin embargo, el ciberespacio y la acción exterior de las *BTC* solo se pueden regular creando normas a nivel global. En ese sentido, la alianza digital birregional UE-LAC puede impulsar un nuevo interregionalismo 4.0 para una Gobernanza 4.0.<sup>22</sup>

## Conclusiones

El 19 de julio de 2024 se produjo un apagón informático que mostró la debilidad y vulnerabilidad en la que se encuentran los países, cuyos gobiernos poco o nada pueden hacer ante la vigente era digital, liderada por las *BTC*. Un problema causado por el antivirus *Falcon CrowdStrike* afectó solo al 1 % de los usuarios de Windows (8,5 millones de usuarios); no obstante, eso bastó para sembrar el caos en aeropuertos de todo el mundo, cancelándose un promedio de 5.000 vuelos.<sup>23</sup>

---

22 Torres Jarrín, M.: “Techplomacy. El interregionalismo de la Unión Europea-América Latina y el Caribe en la era digital: Un interregionalismo 4.0 para una gobernanza 4.0”, en Paulina Astroza y Beatriz Larrain Martínez *Relaciones entre la Unión Europea y América Latina: Escenarios futuros en un mundo de cambios*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 75-99.

23 Pascual, Manuel G. “El mundo en manos de cuatro gigantes tecnológicos”. *El País*, 27 de julio de 2024. <https://elpais.com/tecnologia/2024-07-27/el-mundo-en-manos-de-cuatro-gigantes-tecnologicos.html>

La era digital ofrece oportunidades, pero también representa desafíos que afectan tanto a las personas como a las organizaciones y los gobiernos. La privacidad y protección de datos, la ciberseguridad y los derechos fundamentales se ven afectados directamente por el proceso de la digitalización de la economía. Por ende, la era digital requiere de un enfoque multifacético y colaborativo que asegure un desarrollo tecnológico equitativo, seguro y sostenible.

La historia demuestra que la cooperación internacional científica es una manera positiva de construir puentes entre países y contribuir a la integración regional.<sup>24</sup> La respuesta pasa por repensar el interregionalismo UE-Celac en la era digital, a través del desarrollo e implementación de una *Techplomacy* como un instrumento de política exterior para una *Global Tech Governance*.<sup>25</sup> La *Techdiplomacy* fue una iniciativa presentada por el gobierno danés en el año 2017, en el marco de su estrategia de política exterior y de seguridad, la cual contemplaba tres nuevos conceptos dentro de la historia de las relaciones internacionales: *Techplomacy*, *Tech Ambassadors & Tech Embassies*. En ese sentido, la *Techplomacy* consiste en desarrollar una política exterior focalizada en las *BTC*, hecho que evidencia el peso geopolítico que poseen estas empresas en el sistema internacional, y cómo su acción exterior afecta a la toma de decisiones de los asuntos de la agenda de la gobernanza global.

Con esta estrategia, Dinamarca se convirtió en el primer país del mundo en elevar la tecnología y la digitalización a una prioridad transversal de política exterior y de seguridad. Al respecto, en el año 2017, Jeppe Kofod, ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca, señaló: *“Hemos sido demasiado ingenuos durante mucho tiempo sobre la revolución tecnológica. Necesitamos asegurarnos de que los gobiernos democráticos establezcan los límites para la industria tecnológica, y no al revés. Ahí es donde entra en juego la iniciativa danesa Techplomacy.”*<sup>26</sup>

Si antes se hablaba de que la brecha social se producía porque sectores de la sociedad no podían acceder a una educación de calidad que le permitiera acceder al mercado laboral, se debería tener en cuenta que, si no se hace una transición digital priorizando

---

24 Torres Jarrín, M. & Riordan, S. *Science Diplomacy, Cyberdiplomacy and Techplomacy in EU-LAC relations*, Switzerland: Springer. 2023: 117.

25 Torres Jarrín, M. *Rethinking EU-CELAC Interregionalism in the Digital World: Techplomacy as a Foreign Policy Instrument for Global Tech Governance*, in Gardini, G.L. *The redefinition of the EU presence in Latin America and the Caribbean*, Peter Lang, Berlin, 2023: 199-213.

26 Office of the Tech Ambassador of Denmark: <https://techamb.um.dk/>

la educación, entonces la brecha social se verá agudizada por la brecha digital entre las personas, lo que se traducirá en un incremento de la desigualdad social.

Ante la era de las *BTC*, como nuevos actores geopolíticos, los gobiernos deben analizar cómo resolver los siguientes grandes desafíos:

- El contexto jurídico: Se hace necesario regular la recolección y control de los datos de usuarios, así como equilibrar la competencia en el sector tecnológico. El control de los datos abre un debate sobre una nueva forma de soberanía, la soberanía digital. Desde el año 1995, la UE comenzó a trabajar en esta área, primero con la creación de la Directiva de protección de datos y luego —en el año 2016— con el reglamento llamado *General Data Protección Regulación*,<sup>27</sup> el cual definía los derechos fundamentales de los individuos en la era digital, las obligaciones de quienes tratan los datos, los métodos para garantizar el cumplimiento, y las sanciones para quienes incumplan las normas.
- Las amenazas cibernéticas: Las *BTC* son actualmente uno de los principales actores en el campo de la ciberseguridad, y —por tanto— su infraestructura y acción puede ser considerada crítica para la seguridad nacional de los países.
- El ciberespionaje: Los Estados y actores no estatales pueden realizar espionaje a través del uso de plataformas tecnológicas.
- Las prácticas anticompetitivas y monopolísticas: Las *BTC* han enfrentado acusaciones de prácticas monopolísticas, lo que ha llevado a denuncias y multas por parte de reguladores, principalmente de EE. UU. y la UE, por uso dominante en determinados mercados. Por ello, equilibrar la competencia justa con la innovación tecnológica es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los gobiernos.
- Las *BTC* y su influencia en la vida política: Existen empresas, grupos de poder e, incluso, gobiernos, que —se sospecha— utilizan plataformas para realizar campañas de información, desinformación y contrainformación. Las campañas de desinformación pueden manipular la opinión pública e influir en los procesos electorales y, por tanto, alterar el sistema político de un país. Estas campañas pueden ayudar a derrocar regímenes antidemocráticos, dictatoriales, pero también a gobiernos elegidos libre y democráticamente.

---

<sup>27</sup> Diario Oficial de la Unión Europea: Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo del 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

- La desigualdad digital: La falta de acceso a la tecnología y a la conectividad puede crear países de primera y segunda clase. Si antes se hablaba en términos económicos de *países desarrollados* y de *países en vías de desarrollo*, es probable que se tengan las mismas definiciones, pero —esta vez— tomando en consideración sus niveles de desarrollo tecnológico y su acceso a la conectividad a Internet, lo que podría generar nuevas categorías de países (*países avanzados tecnológicamente*, *países en vías de desarrollo tecnológico* y *países con subdesarrollo tecnológico*).

Cada uno de estos desafíos son válidos tanto para los países de la UE como para los de ALC. Ambas regiones pueden establecer dicha alianza digital y —sobre la base de ella— buscar ser *actores globales*, en lugar de ser *observadores globales* en la nueva era de la gobernanza global tecnológica, donde los nuevos líderes mundiales y actores geopolíticos son las *BTC* (nuevos imperios con su propio *heartland*). En consecuencia, si los gobiernos desean ser actores en esta nueva era *geo-tech-política*, tendrán que buscar conquistar el nuevo *heartland*, el ciberespacio, porque quién controle el ciberespacio controlará el mundo.

### **Sobre el autor:**

**Mario Torres Jarrín** - *Universidad Pontificia de Salamanca / Instituto Español de Estudios Estratégicos*

El doctor Torres es director del Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos de la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Previamente fue profesor e investigador asociado en la Facultad de Negocios, Economía y Derecho de la Friedrich Alexander University Erlangen-Nuremberg (Alemania) y en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Estocolmo, así como director del European Institute of International Studies (Suecia). Ha sido profesor visitante en el *Copenhagen Business School* (Dinamarca), *University of Bergen* y *University of Oslo* (Noruega), *University Institute of Lisbon* (Portugal), *National University of Political Studies and Public Administration* (Romania), Universidad de Salamanca (España), *University of Economics and Anglo-American University* (República Checa), así como en diferentes academias diplomáticas de Europa, Asia y América. Asimismo, es miembro en varios comités científicos internacionales, en el marco de Naciones Unidas, G20 y Unión Europea, así como miembro en los consejos académicos del Foro Académico Unión Europea-América Latina y el Caribe, *Center for Latin American Studies* (República Checa), *Latin American Center of European Union Studies at Federal University of Santa Catarina* (Brasil) y del Centro de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina (Argentina). Sus investigaciones han sido publicadas en Suecia, Alemania, Estados Unidos, Brasil, España, Bélgica, Perú, México, Chile, Francia, Suiza, Italia, Arabia Saudita e India.

CAPÍTULO II:

**PERSPECTIVAS  
GEOPOLÍTICAS  
LATINOAMERICANAS**

*América Latina en la Nueva*  
**GEOPOLÍTICA  
GLOBAL**

# ARGENTINA EN EL NUEVO ESCENARIO GEPOLÍTICO: COMPROMISO SELECTIVO, DEFENSA Y POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

*Juan Erardo Battaleme Martínez*

*“Elegir bien, deberás, mi joven aprendiz.”*

*Maestro Yoda, Star Wars: El imperio contraataca*

## Resumen

*La creciente competencia existente entre los Estados Unidos y la República Popular China afecta las perspectivas de países que detentan un rol manifiesto en sus respectivas regiones. La dinámica política externa y de defensa en Argentina es un excelente ejemplo de ello, particularmente en torno al Atlántico Sur. Dicho espacio, considerado políticamente tripartito (en tanto océano, Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur, y Antártida), demanda la búsqueda de una estrategia coherente de política exterior y de defensa. En este sentido, Argentina deberá afrontar las consecuencias de sus decisiones, las cuales se han venido realizando a partir de una combinación de percepciones y apreciaciones ideológicas, y que pueden condicionar la posición relativa del país en el futuro. El Compromiso Selectivo aparece como una alternativa viable a desarrollar, contemplando las complejidades existentes, donde convergen interacciones competitivas y cooperativas al interior del bloque occidental y potencias revisionistas.*

**Palabras clave:** *Argentina, defensa, política exterior, compromiso selectivo.*

## Introducción: Entre una Roca y un Lugar Indeseado

En el campo de la seguridad internacional, dos características pueden ser consideradas al momento de pensar en el posicionamiento estratégico de un país como Argentina. La primera es la creciente rigidez estructural y la ampliación de los espacios de competencia entre la República Popular China (RPC) y los Estados Unidos (EE. UU.). Esta situación genera la posibilidad de que los países tengan que optar por alguna de los potenciales ejes de alineamiento, tal como lo señala Richard Fontaine en su reciente artículo “El Mito de la Neutralidad.”<sup>1</sup> Aunque la competencia internacional presenta

---

<sup>1</sup> Fontaine, Robert. “The Myth of Neutrality”. *Foreign Affairs*, mayo de 2023. <https://www.foreignaffairs.com/china/myth-of-neutrality-choose-between-america-china>.

variaciones en intensidad entre distintas regiones, la posición de vulnerabilidad económica, militar y social de la Argentina hace que en su dimensión internacional aparezcan límites evidentes para un observador externo atento y medianamente familiarizado con la dinámica del país, ya que frente a una rigidez estructural puede que quede poco margen para evitar tener que optar.

Una limitación estructural, en sí misma, no necesariamente resulta contraproducente, en tanto obliga a adaptarse, conllevando consecuencias no necesariamente negativas. No obstante, los cambios en la distribución de poder ponen en discusión ajustes tanto en la política de defensa como en la política exterior. La magnitud dependerá —en gran medida— del poder que se disponga para enfrentar los efectos de los cambios, la proximidad a puntos de tensión geopolítica y la proximidad o lejanía que se tenga de la potencia que gravita regionalmente.

Para quienes deben tomar decisiones, las transiciones son momentos complejos en el sistema internacional, en tanto suponen cambios que afectarán de manera relativamente cercana la posición de poder, ya que los ascensos y descensos de los grandes poderes afectan el cálculo estratégico del conjunto de países, perjudicando su estrategia de relaciones externas. Esta situación resulta especialmente demandante para todo líder debido a que involucra tanto el posicionamiento de largo plazo del país como las decisiones de políticas públicas que parten, aunque sea indirectamente, de estimaciones sobre el impacto que generan en la estructura los cambios en la distribución de poder.

La incertidumbre que suele generar el resquebrajamiento del orden existente afecta las percepciones de los decisores de las potencias y los países periféricos, en un contexto que aún presenta rasgos de la etapa anterior, combinándose o generando roces con nuevas interacciones y patrones emergentes. Sin duda, las preferencias y expectativas afectan las percepciones sobre las consecuencias de los cambios en la distribución de poder. En ese contexto, la discusión sobre la transición toma forma, manteniendo un debate abierto en torno a la configuración de la estructura de poder presente y futura, y a las consecuencias que tendría la conformación de un orden bipolar,<sup>2</sup> multipolar,<sup>3</sup> apolar,<sup>4</sup> o la continuación de la actual unipolaridad, pero atenuada, en palabras de Wolforth

---

2 Kupchan, Cliff. “Bipolarity Is Back: Why It Matters”. *The Washington Quarterly*, 2021. Vol. 44, n.º 4: 123–139. DOI: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2021.2020457>.

3 Zakaria, Fareed. *The Post-American World*. 1st ed. New York: W. W. Norton & Company, 2008.

4 Haass, Richard N. “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance”. *Foreign Affairs*, 2008. Vol 87, n.º 3: 44–56. DOI: 10.1177/01492063211002627.

y Deudney.<sup>5</sup> Aun cuando no se encuentre definida la construcción polar, se sabe, por una parte, que existen decisiones que deben ser tomadas ahora y cuyos impactos se podrán apreciar en un futuro indeterminado, aunque cercano temporalmente, y, por otra parte, que en defensa, las decisiones de equipamiento y de capacidad operacional llevan un tiempo de implementación que dista de ser inmediato.

Argentina, comparativamente con otros momentos de transición internacional, disponía de una posición de prestigio político, estructurado en capacidades de poder tanto latentes como efectivas, entre ellas: (1) un poder militar moderno que se nutría del equipamiento militar y doctrinas provenientes de las potencias europeas; (2) una diplomacia —en especial en el plano del derecho internacional— influyente y reconocida por los grandes poderes de su tiempo, como la Doctrina Drago; (3) una cultura referente para América Latina y para el mundo; y (4) una economía pujante, producto de su proceso de inserción internacional y la internacionalización de su economía, llegando a ser la octava economía del planeta.

Hasta la primera década de la segunda mitad del siglo XX, Argentina disponía de recursos que se transformaban en un peso relativo en los asuntos internacionales, lo cual le permitía absorber ciertos costos de su posicionamiento internacional como la neutralidad en la Primera y en la Segunda Guerra Mundial, o la rivalidad con EE. UU. en las conferencias panamericanas. El liderazgo político podía combinar, de manera funcional, elementos de poder blando y duro que se traducían en un estatus internacional definido y en percepciones compartidas acerca del estatus de la Argentina, época en la que usualmente se hablaba de la existencia de una potencia media y donde países de mayor o menor peso desarrollaban una estrategia hacia la Argentina.

Sin embargo, en la actualidad y producto de un dilatado proceso de declinación, Argentina ha perdido una parte sustancial de dicho sustrato material.<sup>6</sup> Económicamente, el país posee una deuda que alcanza el 85 % de su Producto Bruto Interno (PBI), sin capacidad de pago inmediato y obligada a tener que refinanciarla constantemente, con mercados internacionales cerrados, con dificultades para acumular reservas y

---

5 Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. 2023. "The Myth of Multipolarity". *Foreign Affairs*, mayo - junio 2023. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-multipolarity-myth>.

6 Battaleme, Juan E. "Emerging Middle Powers versus Peripheral Leadership: Argentina and the Malvinas (Falklands) Islands under the Kirchner Administration (2010–2015)". In Delgado-Caicedo, Jeronimo. *Handbook of Regional Conflict Resolution Initiatives in the Global South*, edited by Jeronimo Delgado-Caicedo, 1st ed., vol. 301–18. New York: Taylor & Francis, 2022.

con una estructura económica que dista de ser eficientemente explotada. Asimismo, Argentina es dependiente de una relación conflictiva con el Fondo Monetario Internacional, con una China que emerge como prestamista de último recurso, que, si bien no promueve reformas institucionales o económicas, si tiende a traducir esos préstamos en un plano de mayor dependencia. En términos de poder militar relativo, Argentina pasó de la posición número 14 en el año 2001 a la 49 en los últimos años.<sup>7</sup> Sus capacidades militares reales y efectivas para cumplir con su misión principal son deficitarias.<sup>8</sup> Sus Fuerzas Armadas (FF. AA.) son utilizadas para realizar tareas sociales, asistencia a desastres naturales y, en el mejor de los casos, funciones relacionadas con las misiones de paz. Con un presupuesto militar que ronda entre el 0,6 % y el 0,8 % del PBI<sup>9</sup> y formada por sistemas que pueden ser considerados de legado u obsoletos, hoy no representa una fuerza de combate capaz de cumplir con su misión principal, tal como lo destacan diversos reportes que analizan las capacidades militares de los países de forma comparativa.<sup>10</sup>

No obstante, Argentina aún mantiene cierta influencia en materia de poder blando, en función de su relevancia en aquello que Joseph Nye llama *cultura popular*,<sup>11</sup> que hoy se refleja en temas deportivos y diversas expresiones culturales y artísticas. Socialmente, el país ha venido enfrentando tensiones producto de la frustración que genera la declinación persistente, tal como lo revelan sus indicadores sociales — herencia del gobierno anterior— con un 40 % de pobreza, un 130 % de inflación, una moneda deshilachada y una creciente incertidumbre sobre el futuro del país.

A pesar de su declinación, Argentina todavía presenta algunas ventajas competitivas de interés. Por un lado, su extensión y posición territorial ventajosa en términos de lejanía de los principales espacios de conflicto actuales le da una posición de insularidad que le permite pensar inocularse de los peores efectos de la competencia actual. Por otro lado, dispone de un complejo científico-tecnológico, nicho de excelencia en la producción de satélites, radares y vectores de lanzamiento. Ambas podrían ser consideradas prueba de su peso y relevancia en el mundo. En ese sentido,

---

7 Battaleme, Juan E. “Defensa y Compromiso Selectivo”. *Archivos Del Presente*, 2023. Vol. 72 (1): 84–97.

8 Allison, Graham. “Argentina Have Ceased to Be a Capable Military Force Due to Cuts”. *UK Defence Journal*, 4 de agosto de 2017. <https://ukdefencejournal.org.uk/argentina-ceased-capable-military-force/>.

9 “Latin American and the Caribbean”. In *The Military Balance 2022*, edited by The International Institute for Strategic Studies, 1st ed., 378–435. London: Routledge, 2022.

10 Battaleme, Juan E. “Modernising the Argentinean Air Force: The F-16/JF-17 Conundrum”. *Royal United Services Institute*, 3 de agosto de 2023. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/modernising-argentinean-air-force-f-16jf-17-conundrum>

11 Nye, Joseph S. *Soft Power*. 1st ed. London: Hachette UK, 2009.

la discusión sobre la transición resulta de importancia ya que establece potenciales sociedades, alianzas, competidores, junto con el lugar que ocupa el país y la región en torno a qué hacer y qué ofrecer, siendo una región que demanda infraestructura, que tiene problemas de seguridad doméstica de distinta índole y que dispone de recursos para proveer a los actores de la cuarta revolución industrial, encontrándose lejos de las actuales zonas de fractura internacional.

La segunda de estas características es la transformación digital, la cual se encuentra interrelacionada con el cambio en la distribución de poder. La aceleración exponencial de las tecnologías digitales, junto con la magnitud de su impacto, es tal que afecta a todos los sectores de la política doméstica e internacional. En el campo social, las redes sociales constituyen un indicador de la ejecución de políticas de desinformación, incluyendo la posibilidad de ejecutar campañas de influencia o *Sharp power*<sup>12</sup> por parte de grandes poderes,<sup>13</sup> que pueden afectar la influencia de poderes rivales. Asimismo, en el campo militar, se aprecia el despliegue creciente de inteligencia artificial y robots, como se ve en los campos batalla de Ucrania; mientras que el campo económico se aprecia en la creciente rivalidad de la producción de microchips,<sup>14</sup> donde la característica es la creciente *militarización de la interdependencia* como consecuencia de este cambio,<sup>15</sup> en un mundo donde se necesita de un mejor conocimiento de los dominios aéreos, marítimos, terrestres y ultraterrestres, además de entender qué supone —en términos de ventajas— trabajar en su integración y la transición a un *conocimiento total de todos los dominios*, gracias a un mundo crecientemente basado en sensores.

Al respecto, Wale Dalton señala que la presente situación demanda un cambio en la mirada de los decisores, como consecuencia del incremento de las presiones competitivas que el entorno genera. La transición y la transformación desplazan el centro geográfico de poder y la base material de riqueza y seguridad, respectivamente. Por lo tanto, el mundo se encuentra frente a una revolución en perspectiva estratégica que obliga a la actualización de la estrategia a una versión 2.0.<sup>16</sup> A los fines de operacionalizar un escenario, se utilizará la percepción extendida en la región

---

12 Wohlforth, William C. “A Measure Short of War”. *Foreign Affairs*, 2 de mayo de 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-06-22/measure-short-war>

13 Ibid.

14 Miller, Chris. *Chip War*. 1st ed. New York: *Simon & Schuster*, 2022.

15 Farrell, Henry, y Newman, Abraham L. “Interdependencia armada: cómo las redes económicas globales dan forma a la coerción estatal”. *Seguridad Internacional*, 2019. Vol. 44 (1): 42-79. DOI: [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00351](https://doi.org/10.1162/isec_a_00351)

16 Walton, Christopher D. *Geopolitics and the Great Powers in the 21st Century*. 1st ed. London: *Routledge*, 2007.

sudamericana —y en Argentina en particular— sobre la acelerada llegada de un orden bipolar basado en redes interdependientes con enlaces comunicantes de distinta densidad y la posibilidad de que dicho orden implique alguna suerte de *guerra fría 2.0* que refleje las tensiones crecientes existente a nivel estructural.

Mientras que la transformación implica incertidumbre, la transición es la única que puede aportar alguna certeza necesaria para conducir la acción en el plano de la política exterior y en la defensa. La extendida percepción sobre la constitución de una bipolaridad entre la RPC y EE. UU. ha generado la discusión sobre las opciones de política exterior y de defensa que existen para los países de la región. En Argentina se suele pensar nuevamente —de manera errónea— en una situación triangular, como un vértice más de la relación entre EE. UU. y la RPC, ya que esa mirada binaria no considera el entramado interdependiente y multinodal de la política internacional. En términos generales, la mayor parte de la región ha seguido una fórmula externa basada en una combinación de prudencia y necesidad, donde se hace negocios con todos, pero en el plano de la seguridad internacional se ha mantenido una relación cercana y cooperativa con EE. UU., a partir de un relacionamiento centrado en el Comando Sur estadounidense. Esa fórmula no es una de equidistancia, sino una de compromiso selectivo o, en algunos casos puntuales, de alineamiento.<sup>17</sup>

Sin embargo, tres países (Venezuela, Bolivia y Nicaragua) optaron por seguir una política de oposición a EE. UU., generando diversas relaciones con actores extra regionales, y ordenaron su política de seguridad y defensa involucrando a Rusia, la RPC e Irán. Esto se realizó con distintos grados de intensidad a los efectos de modernizar sus FF. AA., alejándolas del patrón occidental. De esta manera, estos países sirvieron como ámbito para distinto tipo de acciones de esos grandes poderes rivales, para instrumentar su política de *cuña*<sup>18</sup> en un espacio previamente cerrado, gracias a una implementación sostenida e inteligente de la Doctrina Monroe. Solo Argentina se ha mantenido —en los últimos años— en una situación de ambigüedad, envuelta en una trampa basada en dinámicas domésticas y discursos obsoletos que no le han permitido dar modernidad a su situación estratégica: pensar simplemente en una fórmula de *socios de todos, aliados de nadie*<sup>19</sup> es extremadamente difícil en el actual contexto político de Argentina.

17 Battaleme, Juan E. “¿Atrapados Sin Salida? El Compromiso Selectivo Como Alternativa de política Exterior Para Un país periférico”. *Revista Política Austral*, 2022. Vol. 1 (1): 33–52. <https://doi.org/10.26422/RPA.2022.0101.bat>.

18 Crawford, Timothy W. “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics”. *International Security*, 2011. Vol. 35, no. 4 (Otoño): 155–189. DOI: [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00036](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00036).

19 De La Balze, Federico. “Argentina: Amiga de Todos y Aliada de Ninguno”. *Archivos del Presente*, 2023. Vol. 72, n.º 1 (2023): 74–83.

Argentina tiene una relación comercial amplia tanto con EE. UU. como con la RPC. En el plano militar, Argentina mantiene en su fuerza la mayoría del material militar de EE. UU. y de Europa. Asimismo, las administraciones de Kirchner y Fernández de Kirchner se concentraron en disminuir los vínculos existentes a nivel de defensa y de seguridad con EE. UU., aunque ese esfuerzo encontró sus límites por las capacidades militares occidentales existentes en el país, y por la discontinuidad que planteó la corta administración Macri en este plano. Reciente y previamente a la invasión de Rusia a Ucrania, un atribulado y endeudado presidente argentino, Alberto Fernández, ofrecía a Rusia una especie de alianza, donde Argentina se posicionaba como la puerta de acceso a América Latina.<sup>20</sup> Ese liderazgo político buscó fuentes alternativas para aprovisionarse de equipamiento militar de China, de India y, entre los sectores más radicalizados de la administración, de Rusia, lo cual brindó sus frutos cuando se incorporaron helicópteros pesados MI-17 y cuatro buques de abastecimiento de la clase Neftegaz en la finalización de la administración Fernández de Kirchner, los primeros en un estado de uso limitado.

Usualmente se presentan como acciones de recuperación de soberanía o de intercambio tecnológico, teniendo como denominador común un sesgo antioccidental. En esa misma lógica, se sumó una instalación de uso dual espacial de la RPC en Bajada del Agrio, Neuquén, convirtiéndose en centro de una disputa retórica entre determinados sectores de la elite política de seguridad estadounidense y la administración Fernández en torno a su condición dual, al ser parte de la infraestructura global militar que la RPC está desarrollando. El argumento frecuentemente utilizado para remover dichos componentes de la estructura de defensa es la presencia del Reino Unido en el Atlántico Sur, la ocupación de las Islas Malvinas, la existencia del *veto* británico sobre el equipamiento que las FF. AA. requieren para poder modernizarlas, y la relación especial existente entre EE. UU. y el Reino Unido.<sup>21</sup> Para un sector nacionalista con influencia en la toma de decisiones esto es inaceptable.

La lectura que lleva a cabo la administración de los asuntos internacionales suele ser binaria en tanto se siguen lógicas asociadas a posicionamientos que se presentan como estratégicas, donde no queda establecido el balance entre el componente ideológico y el pragmático que supone la complejidad del mundo actual. El entrelazamiento entre la globalización y la geopolítica explica la competencia internacional en el presente

---

<sup>20</sup> Télam. “Fernández le planteó a Putin que la Argentina sea la ‘puerta de entrada’ de Rusia en la región”. *YouTube*, 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=jJOYnVtFWX8>.

<sup>21</sup> Ocon, Lucas y Daniel, Benjamin. “Geopolítica y Veto Británico”. *Perfil*, n.º 1568, 12: 2022.

siglo, producto de una confusión de la idea de globalización con agenda liberal y de la geopolítica con gran estrategia.

Mientras que la primera es acerca de flujos de comunicaciones, comercio, finanzas, ideas y personas, la segunda está ligada al posicionamiento adecuado para asegurar que dichos flujos contribuyan a la preponderancia de las naciones que lo controlan. La globalización expande horizontes y riqueza, mientras que la geopolítica posibilita o bloquea accesos a los espacios que son necesarios para concretar cualquier proyecto de globalización. La política internacional es el resultado del balance entre ambas fuerzas. No hay comercio exterior sin geopolítica y no hay geopolítica si no se tienen organizaciones conscientes de cómo se traducen los intereses nacionales en el mapa de la política internacional y las limitaciones que existen producto de los intereses de otras unidades políticas. La política exterior es la habilidad para maniobrar en un determinado entorno, mientras que la defensa cobra vital relevancia cuando se encuentran involucrados intereses vitales en el plano de la seguridad internacional y la defensa del país.

En ese sentido, en este artículo, inicialmente, se presenta el fundamento del *compromiso selectivo* como base del relacionamiento geopolítico en el plano de la política exterior y defensa internacional. Posteriormente, se pone en contexto al mismo en un entorno específico: el Atlántico Sur, como ámbito de creciente disputa entre actores y tratado como sistema integrado, haciendo foco en las Islas Malvinas, cuando se debería trabajar como un ámbito con tres dinámicas convergentes que demanda una activa política de vinculación de cuestiones, desplazando el centro de relacionamiento con el entorno a partir de la disputa de Malvinas. Ambas consideraciones permiten pensar —como conclusión— en un posible dispositivo de defensa que sea funcional a los intereses del país, que además permita la recuperación del instrumento militar y sea útil a los intereses de la región y del hemisferio.

### **El Compromiso Selectivo como Estrategia de Relacionamiento Externo**

El compromiso selectivo es una opción de política exterior y de defensa que supone establecer de manera ajustada los intereses nacionales y los recursos que se disponen para cumplirlos, aceptando que, aunque no haya una dicotomía en los llamados intereses vitales (todo aquello que permita la construcción de seguridad y bienestar económico) y los deseables (todo aquello que permita la consecución de valores y un orden internacional más estable), existe un orden de prioridad entre ambos.<sup>22</sup> Este tipo de política tiene utilidad

---

<sup>22</sup> Art, Robert J. “Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement”. *International Security*. Vol. 23, n.º 3, 1998: 79–113. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539339>.

tanto para potencias centrales como para periféricas ya que la ejecución de las acciones políticas demanda cierta *humildad* en el establecimiento de los objetivos y prudencia en función de las capacidades disponibles en orden a su concreción.

Como estrategia supone la necesidad de evitar los problemas de sobreactuación o desatención que se produce en la formulación de la política exterior, la acción se construye a partir de una serie de indicadores que refuerzan la relación costo beneficio del accionar externo, entre ellas: el establecimiento de las metas básicas, la acción selectiva y temprana, la primacía de la relación interestatal y las consideraciones sobre el uso de la fuerza. Estas premisas obligan a establecer cierta claridad en el accionar y en los objetivos; por lo tanto, esclarecen los intereses nacionales como eje de la acción política para establecer una política que limite al máximo la ambigüedad y envíe señales claras a socios, aliados y detractores.

Si se observan las metas básicas, las mismas deben ser trasladadas a la agenda en la forma más clara y específica posible, evitando políticas de amplio espectro y limitando los espacios de confrontación para ejercer una economía en los medios, así como evitando la diversificación de esfuerzos requeridos para la concreción de estos. La política de compromiso selectivo es aquella que establece objetivos limitados, escalables y eventualmente alcanzables. El sustento es realizar una *economía de esfuerzo*, lo cual no significa el desarrollo de una política gris o mediocre.

El compromiso selectivo propone dejar en claro a cada actor de la competencia internacional cuáles son las convergencias y las divergencias existentes en el relacionamiento político. Su impacto es el resultado del establecimiento de la agenda y la vinculación de cuestiones, identificando los actores clave, los intereses que se persiguen y las posibles opciones. El compromiso selectivo traslada el peso de la interacción en el país con mayor debilidad relativa, demandando cierta capacidad de anticipación burocrática en la construcción de la agenda, buscando el mayor número posible de resultados positivos y previendo acciones en torno a las agendas de vinculación negativa. Igualmente, implica *seleccionar* opciones a partir de aquello que el país dispone para ofrecer al mundo, buscando la apertura a terceros Estados, potencias medias o redes que permitan maniobrar una situación de una eventual bipolaridad conflictiva. De esta forma se le establece a cada contraparte las agendas comunes, los límites y los márgenes de maniobra. Asimismo, se eligen los temas de discusión, con una comunicación clara, pero sin cerrar la opción de avanzar en otras cuestiones igual de importantes, aunque no urgentes o coyunturales.

Aquellos planteamientos que inevitablemente surjan de los grandes poderes estarán acotados y serán duros, pero tendrán la ventaja de evitar la ambigüedad. No obstante, se enfrentarán los problemas de la vinculación cruzada, dependiendo de la capacidad de la burocracia y de cómo el contexto doméstico o externo puedan ir contribuyendo a la solución. La lógica supone realizar negocios con todos, pero en el campo de la seguridad internacional —particularmente en la hemisférica— la prioridad se centra en los EE. UU. y Occidente, mientras que en materia de valores el posicionamiento es cercano con las democracias liberales; sin embargo, el objetivo es fortalecerlos al interior más que condenar a actores externos a pesar de lo que demande la potencia hemisférica, cuando se trate de posicionamientos que estén relacionados con otros grandes poderes con los cuales se tiene una amplia agenda comercial.

En esencia, es asegurar el equilibrio político entre hacer demasiado o hacer demasiado poco, encontrando la acción adecuada para la cuestión buscada. El punto de partida es establecer qué resulta conveniente para el Estado, planteando cierto grado de egoísmo en el accionar, comunicando claramente a la contraparte las razones de las decisiones, cuando las mismas suponen divergencias que pueden llevar a una crisis de algún tipo. ¿Qué pasa cuando seguridad y negocios se contraponen como sucede en el campo digital? El compromiso selectivo es claro: segmentar sin excluir y articular espacios, lo cual demandará un grado de sofisticación en todo el proceso de negociación. La seguridad prioriza, pero no anula posibilidades. Esta guía será clave en la agenda vinculada al Atlántico Sur, como caso práctico de compromiso selectivo.

Si se desglosa al compromiso selectivo en sus diversos componentes, la acción temprana supone la anticipación a eventos que pueden ir en detrimento de los intereses vitales, siendo esto clave ya que permite desplegar acciones precautorias antes que tratar de corregir los llamados *hechos consumados*. En ese contexto, la diplomacia preventiva es central para trabajar este aspecto. Para la Argentina, con diversos temas en su agenda (como pesca en el Atlántico Sur, la Antártida, el Litio o las consecuencias de una guerra en el Pacífico) que pueden afectar severamente al país, se requiere analizar posibles escenarios y cursos de acción.

La globalización y la geopolítica tienen una multiplicidad de actores que van determinando cómo ambas evolucionan. No obstante, la primacía de la relación interestatal implica aceptar que —aun en un mundo interdependiente— hay períodos donde la globalización queda presa de la competencia geopolítica. Si bien se vive en

un mundo de descentralización del poder, la guerra en Ucrania demuestra que el poder puede volver a centralizarse, que los actores no estatales alinean sus intereses en tanto les convenga o no dispongan de recursos suficientes para actuar de manera contraria y, finalmente, que la existencia de redes horizontales y verticales obliga al Estado a coordinar múltiples entidades e intereses, así como regular relaciones. El compromiso selectivo demanda al Estado periférico la necesidad de analizar las redes de contactos e intereses de las contrapartes para hacer avanzar el interés nacional, entendiendo las barreras potenciales a su implementación.

Toda política exterior tiene un apartado relacionado con el uso de la fuerza. Si bien el posicionamiento estratégico está determinado por cuestiones tanto domésticas como estructurales, se suele establecer que la condición defensiva es la prioritaria. Por ello, como estrategia de política exterior y defensa, el compromiso selectivo posee las siguientes ventajas:

- Reconoce las áreas de compatibilidad y aquellas donde existirá oposición a uno u otro actor. En este sentido, las preferencias, necesidades y señales deben ser consistentes ya que la credibilidad de los compromisos asumidos será la moneda de cambio. Por ejemplo, a pesar de que la economía argentina últimamente haya tenido un rostro más Oriental, el mismo no debe ir en detrimento de Occidente y eso no debería traducirse a sus discusiones de seguridad internacional.
- Traza líneas claras de convergencia y divergencia en base a los intereses del país.
- Manifiesta los intereses vitales y los deseables, entre ellos: aperturar los mercados para las exportaciones del país, fortalecer la conectividad con el mundo, y modernizar la economía del país a los requerimientos de la cuarta revolución industrial.
- En materia de defensa, demanda una política realista sobre el Atlántico Sur, en tanto reconoce que el avance unilateral británico (producto de políticas contradictorias e ineficientes) obliga a realizar un esquema de vinculación de cuestiones lo más amplio posible, en un contexto de debilidad. De no tener presente esta premisa, los intereses del país en la Antártida, como espacio vital, se verán severamente afectados en los próximos años. Si se opta por confrontar, será mejor equiparse adecuadamente ya que no hay nada más vano que una amenaza fútil, aunque ello puede generar trastornos con otras agendas. En ese contexto, se trata de mirar la política bilateral con Gran Bretaña, prescindiendo de las pasiones domésticas.

- Organiza el esquema de defensa en base a dos escalones: uno cooperativo multilateral con los actores vecinos presentes en la región y otro unilateral que faculta pensar la ejecución de opciones de denegación de área, dando un sentido funcional a la política de defensa.
- Permite poner en pie de igualdad la dimensión económica de la política internacional con la defensa ya que la base del éxito del compromiso selectivo es la coordinación e interacción inteligente en la articulación de intereses de las agencias que conforman el Estado, la dinámica estructural y la comunicación de las acciones tanto en el ámbito exterior como en doméstico, donde las resistencias a determinadas acciones suelen ser inmediatas. El compromiso selectivo ataca los problemas de la situación estructural, teniendo presente la coyuntura.

Pero, ¿cómo se aplica al contexto del Atlántico Sur?

### **El Compromiso Selectivo en el Escenario del Atlántico Sur: Un Sistema con tres Dinámicas Diferenciadas**

Usualmente, se destaca al Atlántico Sur como un océano de vasto valor geopolítico en tanto fuente abundante de recursos alimentarios, energéticos, minerales y biológicos. Como escenario es ideal para testear la dinámica del compromiso selectivo ya que convergen múltiples actores e intereses y, en particular, porque refleja —con menor intensidad— aquello que está sucediendo en todos los océanos del mundo, donde hay negocios y cuestiones relacionadas con la seguridad internacional y regional que se encuentran en juego. Al respecto, el Atlántico Sur históricamente ha sido un nexo entre América del Sur, África y Europa. Su relevancia en materia de conectividad está fuera de cuestionamiento para Argentina, Brasil y Uruguay. El Atlántico Sur es relevante para la política exterior de Brasil en tanto plataforma de conexión y posibilitador de su estrategia hacia África y Asia. No obstante, es un océano que no presenta las tensiones propias de la dinámica competitiva global, aunque tiene sus propias dinámicas de seguridad.

Si bien hay quienes aprecian al Atlántico Sur como un ámbito integrado, lo cierto es que el mismo presenta a su vez tres subsistemas. El primer subsistema es el oceánico o marítimo, el cual involucra aspectos multilaterales y cooperativos con múltiples armadas, pero también aspectos unilaterales en lo que respecta a lo nacional; por ello, como ámbito se encuentra relacionado a las capacidades que el Estado puede destinar para controlar el ámbito marítimo a partir de las capacidades propias. El

segundo subsistema es competitivo y conflictivo, ya que concierne al ámbito de las islas Malvinas, donde la dinámica bilateral gobierna la política entre Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña, y donde los vaivenes políticos condicionan la factibilidad de cambiar el actual *status quo* desfavorable a la Argentina. Finalmente, el tercer subsistema es el Antártico, donde si bien existe una dinámica multilateral, en el sector que reclama Argentina como propio existe una convergencia trilateral con Chile y el Reino Unido; por lo tanto, Argentina tiene que desarrollar una política de defensa consciente de que los cambios en la distribución de poder la afectan de manera efectiva ya que, a pesar de que ese espacio permanece como *común* gracias al derecho internacional, su destino es incierto.

Desde lo geográfico, en África, el Atlántico Sur se extiende por 7.800 kilómetros, desde Guinea Bissau hasta Ciudad del Cabo, atravesando 16 países africanos. Por su parte, en América del Sur se extiende por 9.000 kilómetros, desde Cabo San Roque en Brasil hasta la Isla de Tierra del Fuego, de los cuales 4.179 kilómetros pertenecen a Brasil, 330 kilómetros a Uruguay y 4.500 kilómetros a la República Argentina. Sin duda, es un océano demandante en materia de capacidades navales para todos los Estados que la conforman y donde las capacidades navales, con excepciones puntuales como Brasil, son limitadas. En sus márgenes proliferan los proyectos en torno a la exploración, explotación petrolífera y desarrollo de minería subacuática. Además, existe un nutrido tendido de cables de comunicaciones en ambas costas junto, con cuatro cables transoceánicos (Ela Link, South Atlantic Link, South Atlantic Cable System y Equiano)<sup>23</sup> que hoy son considerados infraestructura crítica, siendo la columna vertebral de los sistemas económicos actuales.

Asimismo, en ambas márgenes existen problemas de seguridad con actividades vinculadas a los narcóticos, tráfico de vida silvestre y, en menor medida, humano, la piratería y las posibles amenazas a la infraestructura económica *offshore*. Adicionalmente, existe un creciente esfuerzo para efectuar un control efectivo de los derechos soberanos sobre sus aguas, garantizando la libertad de navegación y el establecimiento de *la ley y el orden* en el ámbito marítimo, junto con la protección de los recursos marítimos. En ese contexto, se vienen elaborando diversas estrategias como la de Amazonas Azul en el caso de Brasil, o Pampa Azul en el caso de Argentina. Dichos procesos se realizan mediante un bajo grado de militarización en tanto funciona la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), presentándose el

---

23 “Submarine Cable Map”. *TéleGeography*, 8 de julio de 2023. <https://www.submarinecablemap.com>.

accionar como parte del compromiso de los países que integran el sistema Atlántico Sur, como parte de su contribución al orden y seguridad internacional.

En el Atlántico Sur, los países de mayor relevancia, en términos de PBI per cápita, son Argentina, Brasil, Sudáfrica, Gabón y Uruguay, mientras que en términos poblacionales son Brasil, Argentina, Sudáfrica, República Democrática del Congo y Angola. Este espacio marítimo, por una parte, es considerado una línea de comunicación naval importante y contribuyente a los intereses de diversos países que están en un rápido proceso de desarrollo. Por otra parte, es una plataforma de desarrollo de cooperación internacional en tanto las presiones que se ciñen sobre sus aguas son de menor intensidad que en otros océanos o mares del mundo.

En cuanto a la riqueza biológica y económica, en el Atlántico Sur existe una serie de archipiélagos de diferente tamaño e importancia que forman parte del sistema de proyección sur del Reino Unido de Gran Bretaña. Entre ellos están las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, los cuales fueron escenario de una guerra extrarregional entre Argentina y el Reino Unido en el año 1982 y que hoy son parte de una disputa en el plano diplomático, y a los cuales se les reconoce el valor estratégico por su proyección antártica. En términos geoestratégicos, debido a la separación entre ambos continentes, se considera la existencia de dos sistemas conectados, aunque diferenciados, existiendo una región oceánica y otra antártica. El acceso a este espacio marítimo solo puede realizarse mediante el Atlántico Norte, el Océano Índico y el Pacífico Sur.<sup>24</sup>

El Atlántico Sur tiene múltiples zonas de pesca establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), conocidas como las zonas 41, 47 y 48, donde se registra una intensa actividad pesquera que enfrenta el problema recurrente en torno a la capacidad limitada de control que ejercen los Estados costeros sobre las flotas pesqueras foráneas, las cuales utilizan técnicas y tecnologías que no siempre dan cuenta de la protección ambiental. Esta situación del control pesquero se suma al del diferendo territorial entre el Reino Unido de Gran Bretaña y la República Argentina por la soberanía en las Islas Malvinas, situación que termina afectando el uso de los recursos tanto alimentarios como energéticos y minerales en ese espacio, además de afectar las comunicaciones físicas entre las Islas y el continente.

---

<sup>24</sup> Pereira, Andréa D. "O ATLÂNTICO SUL, A ÁFRICA AUSTRAL E O BRASIL: COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO". *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Vol. 2, n.º 4, 2013: 33-47.

En términos de pesca en el Atlántico Sudeste, esta actividad ha disminuido de 3,3 millones de toneladas a principios de los años 70 para estabilizarse en 1,3 millones de toneladas en esta última década, obligando a mejorar las regulaciones en torno a este ámbito para evitar la depredación y recuperar los stocks de pesca. Por el lado del Atlántico Sudoccidental, la pesca se mantiene estable, fluctuando entre 1,7 y 2,6 millones de toneladas, aunque existen especies como el calamar que se encuentra sobreexplotado.<sup>25</sup> La pesca se ha convertido en un tema contencioso en particular desde que se hizo pública la estrategia de EE. UU. conocida como Pesca Ilegal, No Regulada y No Reportada (*IUU Fishing*), que conllevó el despliegue de distintas unidades de la Guardia Costera estadounidense en la aguas del Atlántico Sur y una serie de ejercicios con las Armadas y las prefecturas de la región, al igual que una cooperación naval que contempla la provisión de lanchas de patrullaje que pertenecían a esa organización destinadas a la Armada de Uruguay.

En el Atlántico Sur se asienta una de las armadas más poderosas existentes a nivel regional como es Brasil, y otra nominalmente fuerte como es Argentina. La Armada de Brasil cuenta con 85.000 efectivos, 5 submarinos, 7 fragatas, 44 buques de patrullaje costero, 3 buques de desminado, 4 buques anfibios, y 43 buques logísticos diversos. Además, esta Armada tiene en proceso el desarrollo de un submarino de propulsión nuclear (SSN) que se espera este operativo en el año 2027, otorgándole una capacidad de patrullaje de largo alcance a la armada de ese país, superior a la de cualquier país del ámbito regional. La Armada de Brasil realiza principalmente despliegues operacionales en el Atlántico Sur, pero su voluntad de ser parte de un orden marítimo integrado lo lleva a cooperar en la protección de las líneas de comunicación naval occidentales en el Mediterráneo y en el Índico, tanto en el golfo de Adén como en el Mar Rojo, como parte de las Fuerzas Marítimas Combinadas.<sup>26</sup> Siendo su área de responsabilidad el Atlántico Sur, sus capacidades y despliegue demuestran su voluntad de actuar con aquellos que considera aliados occidentales en la protección de las líneas globales que conectan con las del Atlántico Sur.

Por su parte, Argentina dispone de una Armada con 16.400 efectivos, 5 destructores, 24 buques de patrulla y defensa costera, 16 buques logísticos y 1 submarino con estado operacional incierto. Asimismo, Sudáfrica presenta una configuración naval más

---

<sup>25</sup> "SOUTH ATLANTIC OCEAN SHIP TRAFFIC | ShipTraffic.Net". *Last updated*, 19 de septiembre de 2023. Consultado el 27 de mayo de 2024. <http://www.shiptraffic.net/2001/04/south-atlantic-ocean-ship-traffic.html>.

<sup>26</sup> Olivera, Nathalie. "Brazilian Navy Increases Cooperation with Combined Maritime Forces". *Diálogo Américas*, 3 de septiembre de 2018. <https://dialogo-americas.com/articles/brazilian-navy-increases-cooperation-with-combined-maritime-forces/>.

exigente ya que tiene responsabilidades no solo en el Atlántico Sur, sino también en uno de los océanos más demandante desde el punto de vista de la geopolítica global como es el Índico. Para ello, la Armada de Sudáfrica cuenta con 2 submarinos, 4 fragatas, 4 buques patrulleros, 3 buques para actividades de desminado y 2 buques logísticos. Igualmente, Nigeria dispone de una Armada con 25.000 efectivos, 1 fragata, 122 buques de patrulla (mayormente de defensa costera), 2 buques de desminado, 4 buques anfibios y 2 buques logísticos. Adicionalmente, no puede dejar de considerarse que el Reino Unido dispone en las Islas Malvinas de una fuerza minúscula establecida, que se compone de un patrullero, una unidad de línea mayor (que puede ser una fragata o un destructor rotativo), algún despliegue submarino ocasional (que puede devenir en frecuente), un buque logístico y un buque antártico, que forma parte de la patrulla del Atlántico Sur que realiza dicho país.<sup>27</sup> En ese sentido, el núcleo de responsabilidades recae en Brasil, en tanto dispone de amplios medios navales, manteniendo una economía y una política exterior con aspiraciones globales y siendo el actor donde convergen una serie de iniciativas globales impulsadas por EE. UU. e Inglaterra.

Esta breve presentación del entorno del Atlántico Sur nos recuerda que la geografía se encuentra intrínsecamente relacionada con la política exterior y de defensa de un país, tal como lo señala Nicholas Spykman en su trabajo “Geografía y Política Exterior” (I y II).<sup>28</sup> Al respecto, este autor pone de manifiesto la existencia de tres *distancias* que deben ser consideradas al momento de entender la ejecución y prioridades de un país en su plano externo: la distancia geográfica, la topológica y la ideacional. Cada una de ellas implica justamente cercanía o lejanía y entre ellas se encuentran relacionadas. En definitiva, la geografía afecta el cálculo de la política exterior y la de defensa.

La Argentina tiene una virtud geográfica en el contexto internacional actual ya que se encuentra lejos de los puntos de quiebre geopolíticos actuales (Europa Oriental y el mar de la China), pero no está exenta de actividades realizadas en el Atlántico Sur, ya sea en términos de comercio, inversión extranjera directa, aparición de infraestructura dual, en el marco de una competencia global que se agudiza. Tanto en términos de distancia geográfica como topológica, Argentina se encuentra cerca de EE. UU. y alejada de la RPC, la cual —además— no tiene la capacidad de venir en

---

<sup>27</sup> “Atlantic Patrol Tasking South” *Updated*. Royal Navy, 11 de agosto de 2023. <https://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/operations/south-atlantic/atlantic-patrol-tasking-south>.

<sup>28</sup> Spykman, Nicholas J. “Geography and Foreign Policy, II”. *The American Political Science Review* 1938. Vol. 32, n.º 2: 213–36. DOI: <https://doi.org/10.2307/1948667>.

auxilio o apoyo de los objetivos del país en caso de un conflicto, ya que al menos —en el futuro próximo— no dispone de medios para romper militarmente el cerco que le impone EE. UU. y sus aliados en el Indo-Pacífico.

En términos de distancia, la situación puede discutirse, pero considerando como criterio el ordenamiento político constitucional de la Argentina, bien puede argumentarse que este país tiene un mayor acercamiento con Occidente en la figura de EE. UU., mientras que el desconocimiento relativo sobre la cultura, política y sociedad de la RPC no actúa como barrera, por el contrario, genera una curiosidad que provoca una aspiración a mayor conocimiento sobre dicho país. Esta breve observación sobre cómo afectan las distancias a la política exterior, nos recuerda el peso que tiene el factor de la proximidad en materia de influencia que eventualmente será ejercida en una determinada área, aunque a la cuestión de la cercanía, hay que agregarle la capacidad efectiva de poder afectar dicha área.

Argentina es un actor clave en el Atlántico Sur, donde sus intereses se extienden desde el paralelo 36 hasta la Antártida, viéndose afectada por aquello que sucede en este entorno. Casi de manera unánime se piensa que el Atlántico Sur es un sistema integrado, donde las acciones y los efectos no pueden diferenciarse y donde el tratamiento de ese ámbito de relacionamiento geográfico debe ser uniforme. Esa aproximación tiene un centro de gravedad en la cuestión en torno a las Islas Malvinas y del Atlántico Sur. La mezcla del sentir nacionalista y del simplismo geopolítico tiende a trabajar con este entorno a partir de la idea de incompatibilidad de intereses hemisféricos (en especial con el Reino Unido y por carácter transitivo, si se quiere, con EE. UU.) y cierto sentido de solidaridad cooperativa con los países de la región que forman parte del sistema amplio que es el Atlántico Sur, como lo son Uruguay, Brasil y Paraguay, que en materia de conocimiento del entorno marítimo formaron el Área Marítima Atlántico Sur (AMAS), que a su vez tiene convenios operacionales con Chile, Sudáfrica y España, a los efectos de ganar un mayor entendimiento del entorno marítimo.

En este sentido, el Atlántico Sur sirve para poder ver como implementar una estrategia de compromiso selectivo de manera funcional con los intereses nacionales del país. La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) de Argentina, promulgada por el Decreto 457/2021 en Julio de 2021, establece que la defensa —como política pública— es *autónoma*, su misión principal es disuadir, conjurar o repeler agresiones de origen estatal, colaborando con las Fuerzas de Seguridad y con el interés de la

política exterior del país como proveedor de seguridad regional e internacional mediante su participación en misiones de paz, fijando las siguientes prioridades operacionales. Primero, el Océano Atlántico Sur, el Espacio Antártico Argentino y la Patagonia, fijando el énfasis en la integración de las fuerzas para poder cumplir con lo establecido. Reconoce que por la ocupación ilegal de las Islas Malvinas hay que tomar recaudos en la planificación y disposición de capacidades en torno a este diferendo. Luego, suma la defensa de los recursos naturales señalando una lista no exhaustiva de aquellas cuestiones que se consideran de relevancia y estableciendo un Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA) que ayudaría a crear algo cercano al *conocimiento de los dominios de interés*.

Desde el punto de vista de la acción externa, la prioridad se encuentra en el sistema Atlántico Sur, donde convergen tres dinámicas. La primera dinámica es el espacio oceánico donde Argentina detenta soberanía y, por lo tanto, puede actuar unilateralmente en tanto espacio vital, y como *espacio amplio* (más allá de la milla 200, más los derechos de plataforma continental establecidos por la ONU) debe ser considerado multilateral con dos escalones, uno regional y otro hemisférico/extrarregional. En ese ámbito prima la relación con la región, tanto Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), la cual enfrenta un reverdecer producto de una conciencia marítima mayor por parte de los actores atlánticos.

En este sentido, también se suma el Foro Trilateral India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), conocido como la *trinidad del sur*, creado para promover el diálogo entre los tres países de mayor peso en el Océano Atlántico y el Índico por su conexión marítima, formando parte por un esfuerzo regional por proteger la globalización de manera funcional. El IBSA tiene un sentido de proyección naval a los efectos de mantener la ley y el orden en el mar, así como proteger los recursos marítimos, verificando las rutas de los navíos pesqueros y los flujos del comercio que pasan por ambos océanos que derivan luego en dos líneas de comunicación secundarias, una hacia el norte y otra hacia el sur de Sudamérica. Para ello, se lleva a cabo anualmente el ejercicio naval IBSAMAR, en Sudáfrica, a los efectos de darle vitalidad geopolítica a los compromisos de la globalización, siguiendo la premisa de la libertad de navegación.

La dimensión extrarregional aparece en el horizonte con la nueva iniciativa que unifica en términos políticos al Atlántico Norte con el Sur presentada por Anthony Blinken en septiembre del 2022, estableciendo de esta forma una política integral al Atlántico, involucrando a África y haciendo participe a potencias extranjeras como Francia,

Holanda y el Reino Unido de Gran Bretaña frente a China, Rusia e Irán, así como una presencia Atlántica creciente y cada vez más activa. Esta iniciativa busca contrarrestar la presencia de la RPC en Infraestructura crítica marítima como puertos, cables y conectividad terrestre con los puertos, y aunque se señala que la misma no tiene un componente militar, eventualmente pueden ir desarrollando un capítulo vinculado con la seguridad. No obstante, quienes lideran el proceso de trabajo transatlántico y transcontinental son los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros, por lo tanto, no disputaría competencias con la preexistente ZPCAS.

La segunda dinámica es bilateral y está signada por la disputa por las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. El Reino Unido ejerce una política de Anti-Acceso/ Denegación de Área (A2/AD, por sus siglas en inglés) con un dispositivo militar mínimo, apoyado por la infraestructura existente en las islas de Ascensión y Santa Helena y una zona de exclusión que no tiene justificativo alguno en el Siglo XXI. Este es un punto de tensión que limita y genera contradicciones en la política de defensa del país y su cooperación con Occidente.

La tercera dinámica es la Antártida, donde hay reclamos superpuestos, pero que por la vigencia del tratado Antártico debe ser abordada simultáneamente desde un enfoque multilateral y, eventualmente, como una cuestión trilateral, reconociendo la excelente relación existente entre Gran Bretaña y Chile, con las tensiones que ello supone, quedando la unilateral en reserva en caso de que se vean afectados de manera efectiva los intereses del país.

El sistema Atlántico Sur se encuentra estrechamente conectado con la Patagonia sujeta a la soberanía del país y donde las preocupaciones se encuentran en la potencial desintegración pasiva de su territorio, producto de fuerzas irregulares o insurgentes que operan en él, y en la protección de los recursos energéticos del área de Vaca Muerta frente a potenciales interrupciones en las operaciones por acciones de grupos armados no estatales o por una acción militar directa de un actor estatal. En el norte del país existen desafíos de igual magnitud, pero entran en la frontera de las amenazas híbridas donde, por el momento, las FF. AA. detentan un rol secundario, aun cuando ya ejercen una tarea encomiable para fortalecer las vulnerabilidades existentes.

Si se considera el sistema Atlántico Sur en su dimensión oceánica, la Armada y la Fuerza Aérea representan el componente de defensa adelantado que se necesita para evitar la penetración en territorio argentino, mientras que el Ejército representa la retaguardia de la defensa, la cual operaría cuando el escudo aéreo y naval hubiera

fracasado. Asimismo, si se contempla a Malvinas y la Antártida, la Armada y la Fuerza Aérea Argentina continúan siendo prioritarias ya que son los posibilitadores de las acciones que el Ejército pueda conducir en dicha área, por ejemplo, con una estrategia convencional de objetivos limitados. Esta situación se invertiría solo si se considerara algún tipo de invasión terrestre al territorio continental, en la cual el Ejército y la Fuerza Aérea Argentina pasarían a ser defensa adelantada y la Armada un actor de apoyo a ambos componentes y, eventualmente, una barrera para evitar que abran un frente que obligue a dividir fuerzas. Para ello, la DPDN debería explicitar alguna rivalidad territorial con los países vecinos, la cual se deja expresamente afuera ya que el *gran capital político* que se le reconoce al espacio latinoamericano es representar una *zona de paz*.

Lo descrito permite pensar algunas opciones para la A2/AD. Una de estas opciones involucra una articulación decidida con Occidente, en la cual, aún con el diferendo de Malvinas abierto, se articulen los intereses de Argentina con los de EE. UU. y de Gran Bretaña, comenzando un accionar de reciprocidad y garantías de seguridad mutua que van desde el equipamiento común, el entrenamiento, el incremento de intercambios de oficiales y la terminación de la zona de exclusión británica existente. Esto congelaría la dinámica negativa existente y permitiría pensar a la Antártida en función de la misma articulación cooperativa y no competitiva. En lo regional, ayudaría a trabajar en el monitoreo conjunto e integrado de las actividades de actores que depredan los recursos en aguas del Atlántico Sur, incluyendo la pertenencia restringida a la red de inteligencia occidental, haciendo converger la política de Argentina con la de Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Paraguay y Colombia.

Sin embargo, resulta necesario reasegurar que Argentina se cubra de una acción unilateral futura por parte del Reino Unido o de Chile sobre los intereses antárticos argentinos. Por lo tanto, se requiere el desarrollo capacidades que permita no solo bloquear efectivamente e incrementar el riesgo operacional a actores externos en un triángulo formado entre la Antártida, Malvinas y la Isla de Tierra del Fuego, sino también proteger a una fuerza de desembarco que resguarde los intereses continentales antárticos del país, frente a un evento de tensión en el continente blanco a partir del año 2040, ya sea para apoyar la defensa de los intereses de los tres países que tienen reclamaciones antárticas o para apoyar negociaciones de soberanía y, eventualmente, contrarrestar la acción unilateral de algún actor contra los intereses argentinos.

Otra de estas opciones implica poner en el centro la rivalidad Argentino-Británica en torno a las Islas Malvinas, aceptando que se trasladará inevitablemente al contexto

antártico. Hacerlo de manera seria implica cambiar el sistema de alianza hacia China o Rusia, destinando recursos para efectivamente presionar al contingente británico en Malvinas, proyectando una acción militar que bien debería involucrar a la Isla de Santa Helena ya que el dispositivo de defensa y proyección incluye instalaciones duales en esa isla, al igual que en Ascensión. Sin embargo, se debe considerar que el Reino Unido representa el tercer gasto militar del planeta con 71 mil millones de dólares y un despliegue global limitado. Además, ello supondría una ruptura con el equipamiento occidental de base que hoy forma parte de las capacidades de defensa argentina, así que durante la transición la posición de Argentina sería peor que la del punto de inicio y no estaría asegurado que dicha transición se concrete. A nivel regional, esta opción tendría consecuencia con sus vecinos ya que haría más difícil la interoperabilidad y haría converger, por necesidad, con países como Bolivia y Venezuela.

Asimismo, deberían destinarse ingentes recursos —del orden de los 3 a los 4 puntos del PBI— en un tiempo relativamente breve debido a que la reacción del Reino Unido, en primer lugar, y de EE. UU., en segundo, sería inmediata a los efectos que esa alteración del *status quo* logre efectivamente amenazar los intereses de ambos países. Esta situación, aunque atractiva para un núcleo minoritario y bullicioso del ecosistema de defensa argentino, pareciera impracticable desde el punto de vista político, ya que aleja a Argentina de la premisa de equipamiento que tradicionalmente ha manejado el poder político hacia las FF. AA. (bueno, bonito, barato y con planes de financiación) y no reconoce la dependencia amplia que Argentina tiene de Occidente en otros planos, en particular el económico.

Esta realidad obliga a considerar un esquema pragmático en materia de defensa que se ajusta a las premisas del compromiso selectivo. Las alternativas dejan a la Argentina en una situación de vulnerabilidad política, no por desairar a uno u otro contendiente en la dinámica bipolar en la que pareceríamos entrar, sino por empeorar las condiciones preexistentes en el Atlántico Sur. Esta situación abre una disputa en el plano regional, lo cual acrecentaría la percepción generalizada de una grieta mayor en la llamada Doctrina Monroe, donde se ejecutan las llamadas políticas de cuña, como se ven ya en Venezuela, en Nicaragua y, más recientemente, en Bolivia, a lo cual podría sumarse Argentina si optara por seguir una política que puede ser considerada imprudente en tanto su posición de poder disminuida en el sistema internacional, con consecuencias inmediatas sobre su sistema de defensa y de largo plazo para su posición en el ámbito regional.

## Conclusiones: El Compromiso Selectivo y el Futuro del Atlántico Sur

Argentina se encuentra entre la espada y la pared. Tener que elegir es una situación que, en un contexto de transición, se vuelve compleja para cualquier decisor, más cuando se encuentra en una posición de vulnerabilidad, quedando expuesto a las presiones para satisfacer demandas de los grandes poderes que están abocados en sus propias dinámicas competitivas.

En el plano doméstico, no ha existido una clara convergencia entre los diversos sectores que permitan armar una estrategia coherente y de largo plazo frente a cómo maniobrar la transición. En el mejor de los casos, los sectores que tienen incidencia han acordado en un eslogan que resulta vacío de contenido: *“tener una relación equilibrada entre las partes, priorizando los intereses del país.”* Sin embargo, cuando hay que llenar de sustancia dicho eslogan, ahí se acaban los acuerdos y emergen las frustraciones políticas, llevando —en una situación de inestabilidad política— a que políticas que están directamente vinculadas a la relación con los grandes poderes de turno no perduren más allá de una administración. Si se observan las posiciones existentes en redes sociales entre facciones que suelen no tener impacto en la política pública, pero sí en la discusión pública, o si —por un momento— se considerasen los argumentos facciosos que en ella se destila, se identificaría que nos encontramos en el medio de una guerra de *cipayos*,<sup>29</sup> donde las facciones se acusan de ver quien es más servil a una u otra potencia. Esa pérdida de tiempo y energía solo sirve para mantener un *status quo* que es negativo para la política pública de defensa y exterior.

Aquellas políticas que perduran están directamente relacionadas con las condiciones estructurales preexistentes, en particular con EE. UU., quien, con sus propios vaivenes, ha consolidado políticas en el plano de la defensa y la seguridad internacional, dando cierto privilegio a la dimensión bilateral. La RPC comienza a hacer lo mismo no en el campo de la defensa y la seguridad, aunque ha intentado —sin éxito hasta el momento— ganar una mayor influencia en este plano, pero sí en el campo de la infraestructura vinculada al desarrollo, a cuestiones financieras, y más recientemente a cuestiones duales como la estación espacial en Bajada del Agrio, Neuquén, la cual, pese a ser presentada como una instalación civil, existe cada vez más evidencia de su entrelazamiento con el complejo militar de ese país. En simultáneo, la RPC ha intentado avanzar en la construcción de un puerto en la ciudad de Ushuaia que

---

<sup>29</sup> Soldado nativo de la India que, en los siglos XVIII y XIX, cumplía funciones para Gran Bretaña, Portugal y Francia. Por extensión, se comenzó a emplear este término para nombrar a un individuo que, por razones ideológicas o a cambio de dinero, defiende intereses foráneos o ajenos; es decir, una especie de mercenario.

también ha despertado la atención del Comando Sur de EE. UU. y —a diferencia de la situación anterior— ha sido más cuestionado por los representantes y por parte de un sector informado que se dedica a la política exterior y de defensa. La RPC aparece en el horizonte como una nación solidaria, gracias al mito creciente y difuso conocido como *Sur Global* que crea una percepción de destino común y de no alineamiento, cuando en realidad supone aceptar de manera incuestionable el liderazgo de Beijing.

Como se ha evidenciado, el Atlántico Sur permite una oportunidad para ejercitar el compromiso selectivo en base a una agenda cooperativa, que supone trabajar en el control del stock de pesca, el uso adecuado de los recursos marítimos, la habilitación correspondiente de licencias de pesca, el control cooperativo y no excluyente del océano y el desarrollo de medidas de confianza mutua que permitan trabajar de forma coordinada las acciones en contra de aquellos actores que desean utilizar el ámbito marítimo para generar acciones de depredación o eventualmente como plataforma para llevar a cabo acciones de espionaje que lesionen el entorno de seguridad existente.

Adicionalmente, permite pensar opciones de defensa unilateral claras, estableciendo cuáles son las prioridades estratégicas del país y qué tipo de acción debería llevarse a cabo para responder a potenciales desafíos futuros que involucren los pasos oceánicos, la Antártida y darle funcionalidad al reclamo territorial existente sobre las Islas Malvinas. En este sentido, se debe seguir trabajando con Occidente a fin de mejorar la confianza, desambiguar la política, y evitar que los avances unilaterales del Reino Unido sobre intereses específicos del país se vean legitimados por una política de involucramiento de la RPC en el entorno regional, la cual —hasta el momento— se ha probado defectuosa, ya que su mayor componente se encuentra en la voluntad de un liderazgo nacionalista.

La estabilidad regional depende de la capacidad que tenga Argentina para no quedar atrapada de un juego ideológico que puede dañar sus intereses permanentes y puede poner en juego el futuro de su rol en el océano y en la Antártida. La prudencia política y una articulación inteligente de sus intereses con un contexto internacional que se presenta cada vez más complejo para países vulnerables le permitirá a Argentina salir adelante de cualquier situación. La capacidad para manejar los riesgos será clave para su liderazgo, entendiendo que sus decisiones actuales tendrán —en el plano internacional— un impacto más inmediato de lo que usualmente se suele considerar. Elegir sabiamente con quién y qué, constituirá el eje de la cuestión, siendo esa la función del Compromiso Selectivo.

## **Sobre el autor:**

### **Juan Erardo Battaleme Martínez** – *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Master en Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Master en Ciencias del Estado por la Universidad del CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina) – UCEMA. Candidato a Doctor en Organizaciones por la UCEMA. Becario Chevening y Fulbright. Profesor de Grado y Posgrado en la UBA, la UCEMA, la Universidad Austral, la Escuela de Guerra Naval y la Escuela Superior de Aérea. Autor de numerosos artículos sobre política exterior, defensa y relaciones internacionales, en publicaciones locales e internacionales. Director académico del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Ex Director de la Maestría en Defensa Nacional de la Universidad de la Defensa Nacional y Ex Director de la Carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Actualmente, ocupa el cargo de Secretario de Asuntos Internacionales para la Defensa del Ministerio de Defensa de Argentina.

# LA DEFENSA BRASILEÑA EN EL NUEVO ESCENARIO GEOPOLÍTICO: ENTRE EL DISCURSO, EL DE JURE DE LAS POLÍTICAS Y EL DE FACTO

*Karina Furtado Rodrigues y Sandro Teixeira Moita<sup>1</sup>*

## Resumen

*En este artículo se examina —desde cuatro perspectivas— a Brasil en el marco del nuevo escenario geopolítico: la primera, analiza cómo los cambios y tendencias en defensa a nivel mundial y regional afectan al país; la segunda, la evolución del pensamiento, políticas, estructura y programas de defensa; la tercera, cómo este posicionamiento se refleja en los documentos y en el contexto actual; la cuarta, qué esperar para los próximos años en base a las tendencias actuales. Se concluye que, a pesar del contexto internacional, las dinámicas internas de las instituciones de defensa y las limitaciones fiscales en Brasil dificultan un cambio efectivo en su posicionamiento frente a las crecientes tensiones. Sin embargo, existen procesos de cambio institucional en desarrollo que, a medio y largo plazo, podrían mejorar la situación.*

**Palabras clave:** *Brasil, geopolítica, Política de Defensa, Estrategia de Defensa, Ministerio de Defensa.*

## Introducción

¿Cómo influyen la política de defensa y la planificación estratégica de las Fuerzas Armadas Brasileñas en el posicionamiento y desempeño de Brasil en el nuevo escenario geopolítico?

El nuevo contexto geopolítico global se caracteriza por la incertidumbre, debido a los constantes choques entre el orden liderado por Estados Unidos (EE. UU.) y el bloque occidental, y las potencias *revisionistas* como la República Popular China (RPC) y Rusia. Al revisionismo se suman las limitaciones del dominio estadounidense, desgastado en la *Guerra Global contra el Terrorismo* tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, que resultó en campañas militares inconclusas en Asia y África, así como una sacudida en la dinámica de poder fragmentada en el Medio Oriente.

---

<sup>1</sup> El contenido, los datos y los análisis presentes en este artículo reflejan las opiniones de los autores, y no necesariamente reflejan la posición del Ejército Brasileño.

En el año 2023, por noveno año consecutivo, los gastos militares globales crecieron, superando los 2 billones de dólares en el año 2022.<sup>2</sup> La producción masiva de equipos militares y municiones volvió a ser prioridad, con costos que van más allá de lo económico y con impactos en las sociedades, incluso en sus estándares de vida. Tal momento de transición no tiene un horizonte claro. Así, la sensación de inseguridad junto a estos conflictos que han estallado en diversas partes del mundo ha llevado a la reformulación de políticas de seguridad y defensa. Aunque sea una región apartada de los conflictos, América Latina no deja de ser influenciada por ellos de múltiples formas, con consecuencias claras en los ámbitos político y económico.

A medida que estos conflictos se prolongan, los países latinoamericanos son arrastrados a la disputa geopolítica global, obligándolos a elegir una alianza con naciones de un determinado bloque, ocasionando inexorables efectos en sus sociedades. Este contexto genera transformaciones en las relaciones entre los actores de la región, influenciadas por posicionamientos ideológicos y la búsqueda de prestigio con naciones occidentales. En medio de esta escala de cambios, las políticas desarrolladas por los Estados latinoamericanos están siendo impactadas de diversas maneras, ya sea por las adaptaciones manifestadas en los conflictos actuales, por el papel de la tecnología en ellos, o por el impacto en las cadenas de valor de las industrias de defensa globales, solo por mencionar algunos de los muchos puntos que elevan la tensión en el debate sobre propuestas y la importancia de la producción de documentos normativos relacionados con la defensa.

El desafío en la producción de estos documentos implica identificar vías que puedan ser ejercidas en un contexto geopolítico convulso, lo que conlleva a decisiones difíciles de tomar dada la agresiva competencia entre potencias en el escenario internacional. La fractura que se ha abierto influye —e influirá— en los intercambios económicos, la reorganización de alianzas e incluso en las compras en el mercado de defensa. En respuesta, se espera que los Estados cambien: (1) su discurso político y diplomático de defensa; (2) sus políticas de defensa *de jure*, es decir, en sus documentos; y (3) sus políticas *de facto*, es decir, en su planeamiento de adquisiciones, doctrina y organización.

El argumento desarrollado en este artículo es que, a pesar de algunos cambios en el discurso brasileño y una aparente continuidad en los documentos de política de defensa, la estructura de toma de decisiones brasileña en defensa impone grandes

---

2 The International Institute for Strategic Studies. “The Military Balance”. London: *Routledge*, 2023.

desafíos para un cambio claro de posicionamiento frente al nuevo contexto regional, y que la discrecionalidad de las Fuerzas Armadas en el delineamiento de prioridades impone fragmentación en esas estrategias.

A fin de analizar cómo los documentos vigentes responden (o no) al escenario actual de amenazas y tensiones, se abordará la evolución de la defensa brasileña desde su democratización, considerando las cuatro Políticas Nacionales de Defensa (1996, 2005, 2012 y 2018), las dos Estrategias Nacionales de Defensa (2008 y 2018), y el Libro Blanco de Defensa (2012).

Para el análisis, se asume que la dimensión estructural doméstica modera significativamente la dirección del posicionamiento geopolítico de las democracias liberales,<sup>3</sup> incluyendo Brasil. Además, se considera el grado de involucramiento de la sociedad civil en la formulación de políticas de defensa, ya que, ante la complejidad de las amenazas actuales, un sector de defensa aislado y ensimismado difícilmente tendrá éxito en la implementación de sus políticas. También se muestran ejemplos de cómo se están persiguiendo estos objetivos generales, pues, ante tantos objetivos estratégicos sin priorización previa, lo esencial se manifiesta en la ejecución de lo planeado.

Se concluye que Brasil enfrenta dificultades estructurales para la toma de decisiones en cuanto a posicionamientos geopolíticos duraderos, ya sea en dirección a una cooperación Sur-Sur o para planificar el sector de defensa de forma integrada. No obstante, existen procesos de cambio institucional en desarrollo que, a medio y largo plazo, pueden impactar significativamente en la toma de decisiones.

### **Brasil en el Contexto Geopolítico Global y Regional**

Pensar en la Defensa implica reflexionar sobre la geopolítica, sin descuidar una reflexión holística de otros campos, para no perder la capacidad de formular el panorama y comprender adecuadamente el contexto en el cual se inserta Brasil, cómo reacciona, de qué manera influye y es influenciado.

El orden global se encuentra en un proceso de fractura. El momento actual se entiende como la *era de la competencia de grandes potencias*, en la cual los protagonistas serían EE. UU., la RPC y Rusia. Sin embargo, estos actores no están solos en la complicada situación de seguridad global, sino que comparten espacios con otros países que

---

<sup>3</sup> Owens, M. T. "Force planning: the crossroads of strategy and the political process". *Orbis*, 59(3), 2015: 411-437.

ejercen poder a escala regional con consecuencias globales, aprovechando las características de la disputa mundial.

Un ejemplo puede observarse en la situación actual en el Oriente Medio, donde, aunque Israel es un fuerte aliado de EE. UU., no deja de tener su propio diálogo con Rusia debido a la presencia rusa en Siria, un país con un largo historial de animosidad hacia Israel. Esto ha permitido la realización de ataques israelíes a objetivos hostiles en territorio sirio, especialmente contra fuerzas o localidades vinculadas a Hezbollah o a la Guardia Revolucionaria de Irán.

A la par, el caso de Arabia Saudita es notable. Históricamente aliado de EE. UU., en los últimos años ha buscado acercarse diplomáticamente a Rusia y la RPC, lo que ha contravenido los intereses políticos estadounidenses y ha alterado la dinámica regional. Un ejemplo es la mediación de la RPC para normalizar las relaciones entre Irán y Arabia Saudita, países en una disputa político-ideológica sobre Oriente Medio, cada vez más tensa y violenta mediante actores terceros.

Las guerras en Ucrania y en Oriente Medio contribuyen enormemente a la sensación de inseguridad global. Desde febrero de 2022, Rusia ha intentado imponer una *nueva vieja orden* a Ucrania, que ha resistido en gran medida gracias al apoyo de las potencias occidentales, lideradas por EE. UU., proporcionando armamentos, equipos y ayuda financiera. La escala del conflicto, en términos de consumo de material y pérdidas humanas, es considerable y ya afecta la seguridad de Europa, forzando la intervención de EE. UU. por compromisos con la OTAN y afectando su planeado cambio geoestratégico hacia el Pacífico.

La percepción de una fractura que se ha abierto en el sistema internacional es cada vez mayor entre analistas, sean estos de países occidentales<sup>4</sup> o fuera de este bloque.<sup>5</sup> La guerra en Ucrania sería la primera manifestación de tal fractura, pero no la única, que indica una posible bifurcación futura del orden global entre coaliciones rivales.

Dada la incertidumbre actual, existen hipótesis diferentes para pensar el orden internacional como, por ejemplo, identificar una lucha por la conformación global entre *tres mundos*: el bloque occidental, liderado por EE. UU. y Europa; el bloque oriental, liderado por la RPC y Rusia; y el tercer bloque, que aunaría la masa de

---

4 Brands, H. "The Ukraine War and Global Order". In: Brands, H. (editor) 2024. "War in Ukraine: conflict, strategy, and the return of a fractured world". Baltimore, *Johns Hopkins University Press*: 2024.

5 Tsygankov, A. *The Russian idea in international relations: civilization and national distinctiveness*. Abingdon, Routledge: 2023.

naciones que se encuentran dentro de la definición de un *Sur Global*, no alineadas con los dos primeros bloques. Estos bloques serían más asociaciones informales que entidades políticas establecidas, lo que presentaría un orden en torno a un *sistema de tres mundos*.<sup>6</sup>

La búsqueda de seguridad se convierte en un imperativo para los Estados, lo que explica los 2,44 billones de dólares en gastos militares en el año 2023.<sup>7</sup> Seguridad y defensa han vuelto a la agenda política, con más inversión en armamentos, tecnologías y fuerzas militares, lo que podría reducir recursos para otras políticas públicas, afectando la calidad de vida global y repercutiendo en la política y los procesos electorales.

No se puede hablar de Brasil sin considerar su espacio cercano, América Latina, y su papel en una era de competición entre grandes potencias. La región, históricamente vista como un dominio de EE. UU., ya no puede verse así: la competición ha llegado, con contornos diferentes a Europa, Asia y África. En ese contexto, EE. UU. se ha distanciado, mientras que la presencia china y rusa ha aumentado, con asociaciones económicas y de seguridad. Esto afectó profundamente a Brasil, que comenzó a buscar con más fuerza la integración regional como forma de contrarrestarlo.<sup>8</sup>

Un factor importante a considerar es que en su política exterior, especialmente en los gobiernos posteriores al año 1985, con la redemocratización, Brasil buscó ampliar de dos maneras sus relaciones con actores considerados como posibles socios: económicamente, con intercambios ventajosos por un crecimiento de la economía brasileña y diplomáticamente, permitiendo a Brasil construir una imagen de líder regional en base a alianzas con otros países similarmente posicionados, además de centrarse en los países en desarrollo.<sup>9</sup>

La construcción del rol de líder regional por parte de Brasil se dio especialmente después del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), con un gran esfuerzo

---

6 Ikenberry, G.J. "Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order". *International Affairs* 100: 1, 2024, 121-138. <https://doi.org/10.1093/ia/iad284>

7 Tian, N., Da Silva, D. L., Liang, X., y Scarazzato, L. Trends in "World Military Expenditure 2023". *Stockholm International Peace Research Institute*: 2024.

8 Berg, R. C., y Ziemer, H. S. "Latin America's Role in Great Power Competition". In *The Ascendancy of Regional Powers in Contemporary US-China Relations: Rethinking the Great Power Rivalry*. Cham: Springer International Publishing, 2023: 237-257.

9 Spektor, M. "Strategies of Rising Brazil: Postmortem Review, Looking Forward". *Contemporary Politics* 28 (1), 2022: 20-37.

en el Mercado Común del Sur (Mercosur) y las iniciativas de cooperación *Sur-Sur*,<sup>10</sup> diversificando alianzas y acogiendo el aumento de la presencia china en América Latina como complemento del papel brasileño.<sup>11</sup> El papel brasileño en la creación del bloque BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), especialmente en sus primeros pasos, sigue la lógica del liderazgo regional: el bloque fue percibido como una forma de diversificar los vínculos, escapar de la dependencia de EE. UU. y Europa, y solidificar el proyecto de mostrar a Brasil como un líder regional con proyección global.<sup>12</sup>

Este proceso también implicó la creación de instituciones alternativas a las lideradas por EE. UU., como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En respuesta, los BRICS fundaron el Nuevo Banco de Desarrollo en el año 2014, durante la administración de Dilma Rousseff, quien profundizó los vínculos con la RPC, destino del 20 % de las exportaciones brasileñas en su último año de gobierno. A diferencia de Lula, Rousseff privilegió las relaciones con la RPC sobre otros miembros del BRICS, como India, Sudáfrica y Rusia.<sup>13</sup>

La administración Bolsonaro (2019-2022) intentó crear un giro discursivo anti chino, pero prácticamente sin efecto, dado que persistía el peso de la RPC en la economía brasileña. A pesar de las simpatías de aquella administración, EE. UU. se mantuvo inerte en cualquier línea de esfuerzo para promover una reducción de los vínculos entre la RPC y Brasil.<sup>14</sup> Los movimientos de la administración a menudo se vieron bloqueados por la influencia de parlamentarios y sectores productivos cuyas actividades estaban estrechamente vinculadas al comercio con la RPC. Incluso con protestas públicas del presidente y figuras vinculadas a él, las relaciones económicas chino-brasileñas avanzaron, alcanzando el 33 % de las exportaciones brasileñas en el año 2020.<sup>15</sup>

---

10 Duarte, Luiza. "Brazil's Contentious Recent Road to Building a Strategic Partnership with China". *American University*, Washington, DC: 2016.

11 Berg, R. C., y Ziemer, H. S. "Latin America's Role in Great Power Competition". In *The Ascendancy of Regional Powers in Contemporary US-China Relations: Rethinking the Great Power Rivalry*. Cham: Springer International Publishing, 2023: 237-257.

12 Duarte, L., Albro, R., y Hershberg, E. "Communicating influence: China's messaging in Latin America and the Caribbean". *Center for Latin American & Latino Studies*, 2022.

13 Berg, R. C., y Ziemer, H. S. 2023. "Latin America's Role in Great Power Competition". In *The Ascendancy of Regional Powers in Contemporary US-China Relations: Rethinking the Great Power Rivalry*. Cham: Springer International Publishing, 2023: 237-257.

14 Duarte, L., Albro, R., y Hershberg, E. "Communicating influence: China's messaging in Latin America and the Caribbean". *Center for Latin American & Latino Studies*, 2022.

15 Berg, R. C., y Ziemer, H. S. 2023. "Latin America's Role in Great Power Competition". In *The Ascendancy of Regional Powers in Contemporary US-China Relations: Rethinking the Great Power Rivalry*. Cham: Springer International Publishing, 2023: 237-257.

Lo que se puede comprobar es que la inversión de Brasil en los vínculos de cooperación Sur-Sur ha traído ventajas para el país, especialmente en prestigio internacional; sin embargo, el aumento de las relaciones de fuerte dependencia con la RPC deja a Brasil en una situación de riesgo ante la volatilidad en el campo económico, resultante de la competencia de las grandes potencias en el ámbito internacional.

Gerson Moura, en una reconocida obra, acuñó el término *equidistancia pragmática* para describir la posición brasileña en los años previos a la Segunda Guerra Mundial,<sup>16</sup> cuando Brasil buscaba equilibrarse frente a la creciente rivalidad entre EE. UU. y Alemania, posponiendo su participación en el conflicto global para lograr las máximas recompensas por parte de ambos países. Actualmente, es factible establecer un paralelismo con el posicionamiento de Brasil en el contexto de rivalidad entre EE. UU. y la RPC.

### **La Evolución de la Defensa Brasileña: Documentos y Acciones**

La legislación brasileña establece que la política de defensa debe actualizarse cada cuatro años, con la elaboración a cargo del Ejecutivo, representado por el Ministerio de Defensa, y revisada y ratificada por las cámaras legislativas.<sup>17</sup> Sin embargo, el proceso de aprobación de las propuestas es preocupantemente lento y no ha logrado involucrar a una buena parte de la sociedad.

En el año 1996, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, se lanzó la primera Política Nacional de Defensa (PND) de Brasil. Esta política surgió en un contexto de delicado proceso de democratización del país, tras más de 20 años de régimen militar. La PND de 1996 no era —en sí misma— una política, sino más bien un esfuerzo por equilibrar y armonizar las diversas visiones de las distintas fuerzas y organizaciones militares del país.<sup>18</sup>

Fue la primera vez en la democracia brasileña que se elaboró un documento entre civiles y militares, exponiendo parte de la visión brasileña sobre la defensa, y representando simbólicamente la apertura de la defensa brasileña a los civiles.<sup>19</sup> Esta apertura se consolidó con la creación del Ministerio de Defensa en Brasil, que

16 Moura, G. "Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942". *Editora Nova Fronteira*, Rio de Janeiro: 1980.

17 Dias, L. L. G. S., dos Santos, A. C., y Ramos, C. E. D. F. "A nova estratégia nacional de defesa e o alinhamento do programa estratégico do exército guarani". *Revista da Escola Superior de Guerra*, 33(69), 2018, 174-197.

18 Alsina Jr, J. P. S. "A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2), 2003: 53-86.

19 Ibid.

eliminó los ministerios militares e inauguró la posibilidad de asignar a un civil la responsabilidad ministerial sobre la defensa y, por ende, sobre las fuerzas armadas.<sup>20</sup>

El documento se centraba en amenazas externas y apuntaba a riesgos como el resurgimiento del extremismo étnico, nacionalista y religioso, y zonas de inestabilidad en países vecinos que podrían favorecer los crímenes transnacionales. En términos presupuestarios, el momento era de crisis fiscal y económica, lo que impuso grandes recortes a las Fuerzas Armadas y un estancamiento de efectivos.

Sin embargo, se pusieron en marcha importantes acciones, como el Fortalecimiento del Programa Calha Norte en la Amazonia por iniciativa del Ministerio de Defensa, y el inicio de los Programas SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonia) y SIPAM (Sistema de Protección de la Amazonia) en el año 1997. Además, el principal empleo de las Fuerzas Armadas fue en Operaciones de Garantía de la Ley y del Orden (GLO) y otras misiones subsidiarias.<sup>21</sup>

La edición de la Política de Defensa Nacional de 2005, desde su tramitación a principios del año 2000, incorporó a diversos colectivos civiles como la academia, la prensa, la industria y el Congreso.<sup>22</sup> En el año 2003, durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, el ministro de Defensa, José Viegas, decidió seguir la discusión inclusiva de los civiles sobre la defensa. Entre los años 2003 y 2004, se realizaron varios seminarios y encuentros, conocidos como *encuentros de Itaipava*, que generaron cuatro volúmenes de estudios, publicados por el Ministerio de Defensa. Sin embargo, los encuentros tenían como función simplemente comentar consultivamente textos ya preparados sobre la política, sin capacidad de deliberación.<sup>23</sup> Poco se hizo con dichos volúmenes tras su publicación.<sup>24</sup>

Ese mismo año, Brasil inició acciones con el objetivo de lograr una mayor influencia internacional, asumiendo el liderazgo de la Operación de Paz (MINUSTAH) en Haití,

---

20 Rodrigues, K. F. "Transparency and Civil-Military Relations: assessing civilian access to military records in Brazil and Mexico (1981-2012)". Amorim Neto (Org). *New studies on civil-military relations and defense policy in Brazil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022.

21 Dos Santos, L. W. "Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo?" *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2), 2018.

22 Vasconcellos, C. A. R. "A sociedade brasileira e a Defesa Nacional: uma aproximação após a criação do Ministério da Defesa". En *Desafios Gerenciais de Defesa*, Rio de Janeiro: 2012: 1-23.

23 Amorim Neto, O. "The Impact of Civilians on Defense Policy in New Democracies: The Case of Brazil". *Latin American Politics and Society* 61, no. 3: 2019: 1-28; Duarte, Rubens de S. "Trajetória Sinuosa: Surgimento De Uma Dimensão Pública Na Formulação Da Política De Defesa No Brasil?". *Dados* 65 (4): e20210075, 2022.

24 Vasconcellos, C. A. R. "A sociedade brasileira e a Defesa Nacional: uma aproximação após a criação do Ministério da Defesa". En *Desafios Gerenciais de Defesa*, Rio de Janeiro, 2012: 1-23.

donde permaneció hasta el año 2014 con fuerzas militares, y liderando hasta el fin de la misión, en el año 2017. A esto se suma la implementación del SIVAM y SIPAM, anteriormente incipientes.

En términos de acercamiento del sector de Defensa con la sociedad civil, se inauguró el Programa de *Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional* (Pró-Defesa), para inducción de un campo de estudios de defensa en Brasil. La primera edición del Pró-Defesa tuvo lugar en el año 2005, con una inversión de 4 millones de reales destinada a 12 proyectos que involucraron a 37 becarios. En la segunda edición, en el año 2008, el monto asignado al programa superó la etapa anterior, alcanzando los 7 millones de reales para 16 propuestas, con la concesión de 45 becas. En la tercera edición, el presupuesto fue de 3 millones de reales, destinado a 12 proyectos y la concesión de 82 becas. En la cuarta edición, las inversiones alcanzaron los 6,6 millones de reales y en la quinta, 45 millones de reales, con 3,3 millones de reales destinados a becas y recursos para gastos operativos y de capital.<sup>25</sup>

Esta iniciativa viene promoviendo la formación de civiles en dicha temática y fomentando la creación de redes de investigación que incluyen tanto organizaciones militares como instituciones de educación superior, así como la integración de instituciones de diferentes regiones de la vasta extensión territorial de Brasil.

La Estrategia Nacional de Defensa (END) de 2008 destaca la revitalización del complejo industrial-militar brasileño y la continuidad del pensamiento geopolítico oficial, que enfatiza la importancia de la seguridad y defensa de las fronteras amazónicas y la línea costera. A lo largo de los siglos, las estrategias de contención de Brasil se han centrado en las fronteras terrestres, dando forma significativa a las políticas de desarrollo económico regional.<sup>26</sup>

Las críticas a la Estrategia se centran en la falta de una visión económica de la defensa, que no ha considerado los costos económicos y la disponibilidad de recursos; la ausencia de definición y apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz; la falta de claridad sobre enemigos y escenarios de amenazas; la ausencia de una discusión con los militares, que consideraron el documento una estrategia *gubernamental* y no

---

25 InfoCAPES. “Pró-Defesa entra na quarta edição com investimento de R\$ 6,6 milhões”. *InfoCAPES*, 5 de marzo de 2019. <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/infocapes/infocapes-edicao-5-marco-2019>; Agência Gov. “Abertas as inscrições para projetos sobre Defesa Nacional”. *Agência Gov*, 3 de enero de 2024. <https://agenciagov.abc.com.br/noticias/202401/abertas-as-inscricoes-para-projetos-sobre-defesa-nacional>

26 Albuquerque, E. S. “A (geo) política de defesa brasileira”. *Revista de geopolítica*, 1(1), 2016: 46-59.

una estrategia estatal; y finalmente, la negligencia de la industria de defensa como un actor importante en el desarrollo de los objetivos de defensa.<sup>27</sup>

La PDN y la END estaban desconectadas. Muchos objetivos importantes presentes en la PDN no aparecían en la END, enfocada casi exclusivamente en una nueva actitud acorde al papel más importante de Brasil como potencia regional y en el ámbito de la Defensa. Además, en ese documento, “*cada una de las Fuerzas Armadas era responsable de elaborar sus Planes de Equipamiento y Despliegue, redefinir sus estructuras territoriales y desarrollar nuevos programas de adquisición de materiales, equipos y armamentos.*”<sup>28</sup> A partir de la Estrategia, Brasil formaliza su posición en tres campos importantes para la defensa, estableciendo responsabilidades sobre el desarrollo de tecnologías nucleares para la Armada; capacidades cibernéticas para el Ejército; y capacidades aeroespaciales para la Fuerza Aérea.

En seguimiento a este posicionamiento, se creó el Programa de Desarrollo de Submarinos, con la intención de desarrollar tecnología de propulsión nuclear.<sup>29</sup> Los motivos para el programa se basaron en el concepto de *entorno estratégico* de los documentos de defensa, que incluía el Atlántico Sur hasta los países de África Oriental como zona de interés.<sup>30</sup>

Durante el gobierno de Dilma Rousseff, se publicó el Libro Blanco de la Defensa (LBD) en el año 2012, que definió de manera más clara el papel de las fuerzas armadas en el país, la función regional de Brasil y su posición estratégica frente a otros países. Ese mismo año, se promulgó una ley para fomentar la Base Industrial de Defensa (Ley 12.598/2012),<sup>31</sup> la cual introdujo conceptos y acciones cruciales como Producto de Defensa, Sistema de Defensa, Producto Estratégico de Defensa,

---

27 Barcelos, M. A. dos S. “A implementação da estratégia nacional de defesa, 2008–2013”. *FGV*, 2014. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11829>

28 Marques, Adriana A. y Jacintho Maia Neto. “Brazil’s National Defence Strategy, Defence Diplomacy and Management of Strategic Resources”. *Defence Diplomacy & National Security National Security Strategy Strategy*, abril de 2020: 17. [https://af77305b-83ae-4652-be9e-daa5e1e5aec2.usrfiles.com/ugd/af7730\\_2800b5337bc2406186ae22741doe1e9a.pdf](https://af77305b-83ae-4652-be9e-daa5e1e5aec2.usrfiles.com/ugd/af7730_2800b5337bc2406186ae22741doe1e9a.pdf)

29 Brick, E. S., y Fonseca Junior, P. “PROSUB: uma política pública de defesa voltada para a criação de instrumentos de dissuasão”. *Revista Escola Guerra Naval*, Rio de Janeiro 24.1, 2018: 178–207. [https://defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2020/11/649-1587-1-SM-Prosub\\_-Brick\\_Fonseca.pdf](https://defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2020/11/649-1587-1-SM-Prosub_-Brick_Fonseca.pdf)

30 Dos Santos, L. W. “Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo?” *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2), 2018. <https://doi.org/10.26792/rbed.v5n2.2018.75114>

31 Ley 12.598. “Establece normas especiales para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa”; dispone sobre reglas de incentivo al área estratégica de defensa; modifica la Ley n° 12.249, del 11 de junio de 2010; y dicta otras disposiciones. Brasil: 21 de marzo de 2012. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12598.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12598.htm)

Empresa Estratégica de Defensa, Acuerdo de Compensación, y el Régimen Especial Tributario para la Industria de Defensa.

En el año 2013, el Ejército Brasileño creó el Comando Militar del Norte<sup>32</sup> a fin de desarrollar mejores capacidades para alcanzar el objetivo de proteger la Amazonía. El enfoque en la protección de la Amazonia no es nuevo, pero se intensificó con la percepción de amenazas relacionadas con la emergencia de la crisis climática y los crímenes transfronterizos, lo que aparece destacado en los documentos del año 2005.<sup>33</sup> Ese mismo año, las filtraciones de Snowden revelaron información centrada en las autoridades de Brasil.<sup>34</sup> Tras esto, se aceleraron las políticas de ciberdefensa a partir de la creación del Centro de Defensa Cibernética (CDCiber) en el Ejército, y una Política de Defensa Cibernética por el Ministerio, ambos en el año 2012.

En el año 2015, Wikileaks reveló acciones de espionaje político y económico del gobierno de EE. UU. sobre Brasil.<sup>35</sup> Las acciones gubernamentales posteriores buscaron fortalecer las capacidades brasileñas en este ámbito, transformando el CDCiber en el Comando Conjunto de Defensa Cibernética en el año 2016, lanzando la Política Nacional de Seguridad de la Información por el Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia en el año 2018, e incluyendo el componente cibernético en la Doctrina de Operaciones Conjuntas del Ministerio de Defensa, entre otras medidas.

Durante el gobierno de Michel Temer, entre los años 2017 y 2018 se sentaron las bases para una mayor presencia de militares en puestos de gestión en sectores de política pública no relacionados con la Defensa. El hito de este proceso fue la Intervención Federal en la Seguridad Pública del estado de Río de Janeiro, que colocó a un general a cargo del Gabinete de Intervención Federal y a otro al frente de la Secretaría de Seguridad Pública. Estos generales se centraron en mejorar la gestión de las policías y en capacitar en compras públicas, logrando reducir la mayoría de los índices de criminalidad, excepto el de muertes por intervención policial.<sup>36</sup>

---

32 Gonçalves, H. L. M. B. L. “A criação do Comando Militar do Norte na Amazônia Oriental: uma questão geoestratégica”. *Doutrina Militar Terrestre em revista*, v4(9), 2016.

33 Dos Santos, L. W. “Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo?” *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2), 2018.

34 Balza, G. “Brasil é o grande alvo dos EUA”, diz jornalista que obteve documentos de Snowden. *Uol Notícias*, 4 de septiembre de 2013. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2013/09/04/brasil-e-o-grande-alvo-dos-eua-diz-jornalista-que-obteve-documentos-de-snowden.htm>

35 Comunicado de Imprensa. “Bugging Brazil”. *WikiLeaks*, 4 de Júlio de 2015. <https://wikileaks.org/nsa-brazil/press.br-pt.html>

36 Ramos, M. “Intervenção federal no Rio de Janeiro: reflexões”. *Revista brasileira de segurança pública*, 15(2), 2021: 262-275.

La PND de 2016 comenzó a regir en el año 2018. Al respecto, el analista de política internacional, Rubens de Siqueira Duarte, señala que el documento enviado al Congreso en el año 2016 no sufrió modificaciones durante su tramitación.<sup>37</sup> La política entró en vigor poco antes de la elección de Jair Bolsonaro y mantenía una postura de autonomía y respecto a las grandes potencias, aunque esto no coincidía con la visión del nuevo gobierno.<sup>38</sup> En el ámbito militar, no hubo cambios drásticos, pero se observó una mayor atención a las demandas militares; por ejemplo, durante ese gobierno no se llevaron a cabo operaciones de GLO, ya que los militares son notoriamente reacios a utilizar sus fuerzas en la seguridad pública.<sup>39</sup>

Entre los años 2016 y 2019, las inversiones en defensa fluctuaron considerablemente, siguiendo la tendencia de reducción de los presupuestos federales desde el año 2015. Sin embargo, durante este período se cumplieron en su mayoría las metas de inversión en proyectos estratégicos de defensa relacionados con el desarrollo de tecnologías (72,6 % de cumplimiento), a pesar de la escasez de inversión, especialmente en comparación con el Plan de Articulación y Equipamiento de Defensa (PAED). Muchos programas lograron buenos resultados, aunque solo estuvo disponible el 15 % de lo necesario para alcanzar las metas del PAED. No obstante, hubo baja ejecución en proyectos importantes como el polo de Ciencia y Tecnología en Guaratiba, el FX-2, Astros, Sisfron y Link-BR2.<sup>40</sup>

Otro papel a considerar por parte de las Fuerzas Armadas fue la coordinación de la Operación Acolhida, en respuesta a la gran migración de venezolanos que ingresan a Brasil a través del estado de Roraima. Desde el año 2018, la Fuerza de Tarea Logística *Acolhida* utiliza la estructura militar del Estado para coordinar el proceso de entrada de migrantes. Esta operación ha presionado tanto la capacidad del Ejército, que la sostiene con militares mediante un sistema de rotación de personal de varios puntos del país, como de los gobiernos locales, que sufren impactos económicos y en servicios públicos.<sup>41</sup>

---

37 Duarte, Rubens de S. “Trajetória Sinuosa: Surgimento de uma Dimensão Pública na Formulação da Política de Defesa no Brasil?”. *Dados* 65 (4): e20210075, 2022.

38 Agência Senado. “Novas diretrizes para a defesa nacional já estão em vigor”. *Agência Senado*, 20 de diciembre de 2018. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/20/novas-diretrizes-para-a-defesa-nacional-ja-estao-em-vigor>

39 Acácio, Igor. “The Politics of Military Deployments for Public Security”. Tesis (Doctorado en Ciencia Política), *Riverside*, CA: University of California, Riverside: 2022.

40 Giesteira, L. F., Matos, P. D. O., y Ferreira, T. B. “A defesa nacional e os programas estratégicos de defesa no PPA 2016-2019”. *IPEA: Textos Para Discussão*, 2021.

41 Simoes, Gustavo de Frota, e Guimarães, Luísa Vaz. “O PREPARO E EMPREGO MILITAR NA CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA NO BRASIL”. *Boletim De Conjuntura (BOCA)* 15 (45). Boa Vista, 2023: 749-74

## La Política y Posicionamientos de Defensa Actuales

El proceso de elaboración de los documentos actuales no ha sido tan inclusivo como en otros casos, en base al siguiente mecanismo: el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas redacta los borradores de la PND y la END, y la Asesoría de Planeamiento del Ministerio de Defensa redacta el LBD. Los borradores se envían para evaluación a los demás ministerios del Ejecutivo Federal. Una vez agregadas las sugerencias, los borradores son enviados a la Casa Civil de la presidencia para ser evaluados por la Cámara de Diputados y el Senado. Las propuestas son recibidas por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de ambas cámaras legislativas.<sup>42</sup>

En el año 2019, se lanzó una versión revisada de la PND, la END y la LBD, presentada como Propuesta de Decreto Legislativo 1127/21. Estos documentos fueron enviados al Senado el 22 de julio de 2020 y aprobados el 3 de junio de 2022, con muy pocas modificaciones. Posteriormente, fueron remitidos a la Cámara de Diputados y, a pesar de haber sido incluidos en la agenda de votaciones en quince ocasiones durante los años 2022 y 2023, solo fueron aprobados el 15 de mayo de 2024, en pleno proceso de formulación de una nueva versión de la política. Diversos autores han señalado que la falta de continuidad en la participación en la formulación de documentos de Defensa podría poner en duda futuros avances en la integración civil-militar (hacia la *civilianización*), así como en las actualizaciones de posicionamiento ante cambios y crisis en la geopolítica mundial.<sup>43</sup>

Por lo demás, persiste la desconexión entre la Política de Defensa y la Política Exterior del país. Un claro ejemplo es la reciente negociación entre el Ejército y Ucrania, interesada en comprar 450 blindados ambulancia Guaraní. Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores vetó la venta de 3,4 mil millones de reales y tuvo que pronunciarse mediante un requerimiento de información en la Cámara de Diputados.<sup>44</sup> La decisión final de Lula fue confirmar el veto a la compra para no tensar la relación con Rusia, dado su intento de crear un ambiente para negociaciones de paz entre los dos países.

---

42 Maia Neto, J. 2024. A dinâmica dos documentos de Defesa brasileiros. In: Painel 11 - Políticas e Governança de Defesa. Brasília: XI Encontro Brasileiro de Administração Pública. <https://www.youtube.com/watch?v=e7hKsMpw4cg>

43 Amorim Neto, O. "The Impact of Civilians on Defense Policy in New Democracies: The Case of Brazil". *Latin American Politics and Society* 61, no. 3 :2019, 1–28; Lima, R. C., Silva, P. F., y Rudzít, G. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. *Defence Studies*, 21(1): 2020, 84–106; Duarte, Rubens de S. "Trajetória Sinuosa: Surgimento de uma Dimensão Pública na Formulação da Política de Defesa no Brasil?". *Dados* 65 (4): e20210075, 2022.

44 Camara de Diputados de Brasil. "Itamaraty terá de explicar recusa em vender ambulâncias blindadas à Ucrânia". *Portal de la Camara de Diputados de Brasil*, 9 de agosto de 2023. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/itamaraty-tera-de-explicar-recusa-em-vender-ambulancias-blindadas-a-ucrania>

Pero la política presenta gran estabilidad. A continuación, se presenta una comparativa de los objetivos de Defensa, a partir de un cotejo hecho por Marques y Maia Neto,<sup>45</sup> al cual se añaden los datos que constan en los documentos del año 2020, aprobados en el 2024:

**Tabla 1** - Comparación de objetivos de defensa nacional en las Políticas de Defensa brasileñas

1996	2005	2012	2016	2020
Garantizar soberanía, preservar integridad territorial, patrimonio, intereses	Garantizar soberanía, tesoros nacionales, integridad territorial	Garantizar soberanía, tesoros nacionales, integridad territorial	Garantizar soberanía, tesoros nacionales, integridad territorial	Garantizar soberanía, tesoros nacionales, integridad territorial
Garantizar el estado de derecho y las instituciones democráticas				
Mantener la cohesión y la unidad nacional	Contribuir a la preservación de la cohesión y la unidad nacional	Contribuir a la preservación de la cohesión y la unidad nacional	Contribuir a la preservación de la cohesión y la unidad nacional	Preservar la cohesión y la unidad nacional
Contribuir a la manutención de la paz y la seguridad internacional	Promover la estabilidad regional	Contribuir para la estabilidad regional	Contribuir a la estabilidad regional, paz y seguridad internacionales	Contribuir a la estabilidad regional, paz y seguridad internacionales
	Contribuir a la manutención de la paz y la seguridad internacional	Contribuir a la paz y seguridad internacionales		
Proteger a los individuos, bienes y recursos brasileños o bajo jurisdicción brasileña	Defender los intereses nacionales, los bienes y recursos de los ciudadanos brasileños en el extranjero	Defender los intereses nacionales, los bienes y recursos de los ciudadanos brasileños en el extranjero	Proteger a los individuos, bienes, recursos nacionales y los intereses brasileños en el extranjero	Proteger a los individuos, bienes, recursos nacionales y los intereses brasileños en el extranjero
Alcanzar y mantener los intereses brasileños en el extranjero				

45 Marques, Adriana A y Maia Neto, Jacintho. "Brazil's National Defence Strategy, Defence Diplomacy and Management of Strategic Resources". Defence Diplomacy & National Security Strategy, 20 de abril de 2020. [https://scholar.google.com.br/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=es&user=J\\_kxgtIAAAAJ&citation\\_for\\_view=J\\_kxgtIAAAAJ:W7OEmFMv1HYC](https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=J_kxgtIAAAAJ&citation_for_view=J_kxgtIAAAAJ:W7OEmFMv1HYC)

Dar a Brasil un papel significativo en los asuntos internacionales, mayor participación en la toma de decisiones internacionales	Participación de Brasil en la comunidad de naciones, y aumentar su rol en el proceso de toma de decisiones internacionales	Incrementar la participación de Brasil en la comunidad de naciones y el rol en la toma de decisiones internacionales	Aumentar la participación de Brasil en la comunidad de naciones y en el proceso de toma de decisiones internacionales	Incrementar la participación de Brasil en la comunidad de naciones y el rol en la toma de decisiones internacionales
		Mantener Fuerzas Armadas que sean modernas, conjuntas, bien entrenadas, equilibradas, profesionales y adecuadamente desplegadas en todo el territorio nacional	Asegurar la capacidad de defensa para el cumplimiento de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas	Asegurar la capacidad de defensa para el cumplimiento de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas
		Estructurar las Fuerzas Armadas en torno a capacidades, proporcionar personal y material de acuerdo con la planificación estratégica y operativa		
		Desarrollar la Base Industrial de Defensa para asegurar la autonomía en tecnologías vitales	Promover la autonomía productiva y tecnológica en el sector de Defensa	Promover la autonomía productiva y tecnológica en el sector de Defensa
		Desarrollar el potencial para la logística de defensa y la movilización nacional		
		Concienciar al pueblo brasileño sobre la importancia de los asuntos de defensa para el país	Ampliar la participación de la sociedad brasileña en los asuntos de Defensa Nacional	Ampliar la participación de la sociedad brasileña en los asuntos de Defensa Nacional

**Fuente:** Marques y Maia Neto,<sup>46</sup> y los autores.

46 Marques, Adriana A. y Jacintho Maia Neto. "Brazil's National Defence Strategy, Defence Diplomacy and Management of Strategic Resources". *Defence Diplomacy & National Security. National Security Strategy*, abril 2020, 18-19. [https://af77305b-83ae-4652-be9e-daa5e1e5aec2.usrfiles.com/ugd/af7730\\_280ob5337bc2406186ae22741doe1e9a.pdf](https://af77305b-83ae-4652-be9e-daa5e1e5aec2.usrfiles.com/ugd/af7730_280ob5337bc2406186ae22741doe1e9a.pdf)

La PND de 2020 repite los objetivos de defensa de la PND de 2016. Bajo otros rútilos, el documento añade ideas importantes y similares a los documentos anteriores, a saber: el enfoque en la protección de la Amazonía, la movilización nacional, la protección del Atlántico Sur, y la conexión entre Defensa y Desarrollo, utilizando el concepto de entorno estratégico.<sup>47</sup>

Por primera vez, la estabilidad presupuestaria y financiera está presente también en la política de defensa, y no solo en la estrategia de defensa, como en la PND de 2016. Esto se debe también a que Brasil ha experimentado constantes y drásticas limitaciones fiscales antes<sup>48</sup> y después de la Enmienda Constitucional n.º 95/2016, que estableció un *techo de gastos* para los tres poderes y el Ministerio Público. Los impactos de dicho techo, junto al lento crecimiento del PIB brasileño y la deuda pública causada por la respuesta a la pandemia de la COVID-19, han resultado en la contingencia de fondos públicos.

Eso, sumado al hecho de que la mayor parte de los gastos de defensa brasileños son destinados al personal,<sup>49</sup> ha afectado la capacidad del país para llevar a cabo todos sus proyectos con la celeridad deseada. Esto es especialmente preocupante porque la versión 2020 de los documentos no actualiza el PAED, difundido por primera y única vez en el LBD de 2012. Así, no ofrece parámetros para evaluar los objetivos y la ejecución del plan. Contando solo con la hipótesis de que los gastos en defensa deben aumentar y sin una priorización de objetivos estratégicos, la actual Política repite el vicio de las anteriores de considerar todo como importante, sin priorizar.<sup>50</sup>

El Ministerio de Defensa ha intentado unificar la planificación de cada una de las Instituciones Armadas a través de su Asesoría de Planeamiento (ASPLAN/MD). En el año 2020, esta asesoría lanzó el documento Portafolio de Proyectos Estratégicos de Defensa del Ministerio de Defensa 2020-2031, que fue el resultado de reuniones de

---

47 Brasil. “Política Nacional de Defensa”. *Governo do Brasil*, 2020. [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congressonacional\\_22\\_07\\_2020.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf)

48 Teixeira Júnior, Augusto W. M. “Priorização, Capacidades Militares e Defesa no Brasil: uma análise à luz da guerra russo-ucrania”. *Revista Geopolítica* v. 14, n° 2, p. 1-15, abril -junio 2020. <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/459/342>

49 Giesteira, L. F., Matos, P. D. O., y Ferreira, T. B. “A defesa nacional e os programas estratégicos de defesa no PPA 2016-2019”. *IPEA: Textos Para Discussão*, 2021. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd65c823-cb5c-4e34-b2a0-e0c6c1cac941/content>

50 Brick, E. S. “Análise crítica dos documentos de alto nível da defesa do Brasil”. *PND, END e LBDN*, 2020. <https://defesa.uff.br/2020/08/17/analise-critica-da-pnd-end-e-lbdn-versao-2020/>

alineamiento con los representantes de cada una de las fuerzas,<sup>51</sup> y que significó un gran esfuerzo de esta asesoría para que cada institución eligiera solo cuatro proyectos, en lugar de los múltiples anteriores. Pero en la página oficial del Ejército en internet, 13 proyectos ostentan el título de *estratégicos*. En la Marina, por su parte, son siete. Los Programas Estratégicos actuales de cada una de las Fuerzas Armadas Brasileñas, de acuerdo con el Ministerio de Defensa, se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2 – Portafolio de Proyectos Estratégicos de Defensa del Ministerio de Defensa**

<b>Subportafolio Defensa Nacional</b>			
<b>Ministerio de Defensa</b>	<b>Ejército</b>	<b>Marina</b>	<b>Fuerza Aérea</b>
Programa Estratégico de Comando y Control de Defensa	Programa de Defensa Cibernética en la Defensa Nacional – PDCDN	Programa Nuclear de la Marina – PNM	Programa Estratégico de Sistemas Espaciales – PESE
Proyecto HX-BR	Programa de Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras – SISFRON	Programa de Desarrollo de Submarinos – PROSUB	Programa SISDABRA
Proyecto TH-X	Programa Estratégico ASTROS	Programa de Gestión de la Amazonía Azul – SisGAAZ	Programa KC-390
Programa de Apoyo a la Enseñanza y la Investigación Científica y Tecnológica en Defensa Nacional – PRÓ-DEFESA	Programa Estratégico de Fuerzas Blindadas	Programa de Desarrollo de Buques Patrulla – PRONAPA	Programa F-39
<b>Subportafolio Cooperación con el Desarrollo Nacional</b>		<b>Subportafolio Medio Ambiente, Océanos y Mares</b>	
Programa Fuerzas en el Deporte – PROFESP / Proyecto João do Pulo – PJP		Programa Antártico Brasileño – PROANTAR	
Proyecto Rondon			
Programa Calha Norte – PCN			
Proyecto Soldado-Ciudadano – PSC			
Proyecto Amazonía SAR			
Proyecto SipamHidro			

**Fuente:** Adaptado de Teixeira Junior.<sup>52</sup>

51 Según lo mencionado por representantes de ASPLAN/MD en una entrevista realizada en conjunto con la Profesora Karina Furtado Rodrigues y la Profesora Ana Luiza de Bravo e Paiva en noviembre de 2022, en Brasilia.

52 Teixeira Júnior, Augusto W. M. “Priorização, Capacidades Militares e Defesa no Brasil: uma análise à luz da guerra russo-ucrania”. *Revista Geopolítica* v. 14, nº 2, p. 1-15, abril -junio 2020. <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/459/342>

Sigue siendo incierto si los esfuerzos del Ministerio de Defensa para reducir el número de estos proyectos se han convertido en una mejor priorización *de facto*. Por lo tanto, cada fuerza termina compitiendo por recursos e ideas, sin tener una visión complementaria del aparato de defensa necesario frente a las amenazas identificadas en los documentos de defensa. Y todo esto en un contexto de reducción de los gastos en defensa que, en el año 2010 representaban el 57 % del gasto en defensa en América Latina y, en el año 2022, se redujeron al 45 %.<sup>53</sup>

Otro desafío de la actual política de defensa es que su documento es el único en las normas brasileñas que conceptualiza *seguridad nacional*. Ninguna otra entidad estatal, ni siquiera el Gabinete de Seguridad Institucional, aborda el tema en profundidad, tratándolo de manera superficial, como en el caso de la seguridad cibernética.<sup>54</sup> Esto se debe a que el concepto aún se considera tabú, debido a su uso extensivo durante el régimen militar para justificar una doctrina centrada en el enemigo interno.<sup>55</sup>

La ausencia del concepto es consecuencia de la militarización de la política durante el régimen militar y puede ser vista como una causa de un alejamiento aún mayor. Esto se debe a que cuestiones básicas de seguridad de infraestructuras críticas, que típicamente serían manejadas por los propios sectores civiles que las ejecutan, son vistas como *cosas de militares*. Esto refuerza la necesidad de una *civilianización* de la seguridad y defensa nacionales, en lugar de la militarización de asuntos civiles.<sup>56</sup>

## Conclusiones: Perspectivas para el Futuro

Considerando la estabilidad de los objetivos de defensa brasileños, ¿Qué se puede esperar del próximo documento del Ministerio de Defensa y qué se debería incluir? Además, ¿Qué decisiones de posicionamiento ya deberían haberse modificado en el documento recientemente aprobado y en los programas y acciones actuales?

---

53 Ibid.

54 Goldoni, L. R. F., Rodrigues, K. F., y Medeiros, B. P. "What is the Future of Brazil's Cybersecurity Governance?" *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, e90972, 2024. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v29.90972.85588>

55 Lima, R. C., Silva, P. F., y Rudzit, G. "No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil". *Defence Studies*, 21(1), 2020, 84-106; Maia Neto, J. "A dinâmica dos documentos de Defesa brasileiros". In: Paine 11 - Políticas e Governança de Defesa. Brasília: XI Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=e7hKsMpw4cg>; Figueiredo, E. L. "Estudos Estratégicos como área de conhecimento científico". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2), 2015.

56 Lima, R. C., Silva, P. F., y Rudzit, G. "No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil". *Defence Studies*, 21(1), 2020: 84-106. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1848425>; Rodrigues, K. F. 2022. Transparency and Civil-Military Relations: assessing civilian access to military records in Brazil and Mexico (1981-2012). *Amorim Neto (Org)*. New studies on civil-military relations and defense policy in Brazil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

El Ministerio de Defensa viene haciendo consultas y grupos de trabajo para actualizar los recién aprobados documentos de defensa, ya obsoletos cuando se aprobaron. Lo hacen por medio de escuchas virtuales,<sup>57</sup> sobre las cuales no se tiene noticia del resultado, y por grupos de trabajo en dos escuelas distintas, la Escuela Superior de Guerra y la Escuela Superior de Defensa. Tales llamados parecen más para cumplir con regulaciones institucionales que para facilitar una reflexión efectiva sobre el campo y las influencias de la geopolítica global.

Varias medidas como la acción en relación al desarrollo de la ciencia y las tecnologías nacionales son ejemplos positivos, pero las tensiones levantadas en las relaciones cívico-militares durante la administración Bolsonaro aún no se han resuelto, con un ambiente de desconfianza respecto del papel de las Fuerzas Armadas en la vida nacional.<sup>58</sup> Así, una de las formas de superarlo vino del propio actual ministro de Defensa, José Múcio Monteiro, quien apuntó a rescatar un proyecto ya presente en la END de 2008: la carrera de civil en el Ministerio de Defensa.<sup>59</sup> De aprobarse la creación de dicha carrera, además de reducir la dependencia del personal militar de las tres Fuerzas, aumentaría la presencia civil en la burocracia de Defensa, con capacidades de planificación, dirección y estabilidad funcional.<sup>60</sup>

Sin embargo, esto acaba tocando puntos críticos que contribuyen a la insuficiencia del Ministerio de Defensa: el (aún) tímido control civil, la gran autonomía de las Fuerzas y la cuestión presupuestaria. Estos puntos están vinculados y no pueden tratarse por separado. Si, por un lado, el control civil es un tema de escaso interés político para establecer mecanismos de control de las Fuerzas Armadas dada la baja percepción de amenazas en la región históricamente,<sup>61</sup> por otro, al país no le faltan especialistas en defensa. Esto se debe a que, desde el año 2005, Pró-Defesa no sólo viene capacitando a civiles en el tema, sino también creando redes de investigación e integración regional

---

57 Ministério da Defesa do Brasil. “Ministério da Defesa convoca sociedade para contribuir com a Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa”. *Ministério da Defesa do Brasil*, 5 de marzo de 2024. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ministerio-da-defesa-convoca-sociedade-para-contribuir-com-a-politica-nacional-de-defesa-e-estrategia-nacional-de-defesa>

58 Duarte, Rubens de S. “Trajetória Sinuosa: Surgimento de uma Dimensão Pública na Formulação da Política de Defesa no Brasil?”. *Dados* 65 (4): e20210075, 2022.

59 Rodrigues, L., Ribbeiro, L. “Defesa quer criar carreira própria para diminuir dependência de militares na estrutura do ministério”. *CNN Brasil*, 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/defesa-quer-criar-carreira-propria-para-diminuir-dependencia-de-militares-na-estrutura-do-ministerio/>

60 Lima, R. C., Silva, P. F., y Rudzit, G. “No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil”. *Defence Studies*, 21(1), 2020: 84-106. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1848425>

61 Bruneau, T. C. “Civilians and the military in Latin America: The absence of incentives”. *Latin American Politics and Society*, 55(4), 2013:143-160. <https://www.jstor.org/stable/43286489>

para pensar la Defensa. No obstante, en este momento no hay espacio en el mercado ni en el Estado para este tipo de profesionales más allá de la propia academia.

Por tanto, la realidad histórico-institucional que se impone en el momento actual, y que se impondrá también ante estos nuevos expertos civiles en defensa y en los cambios que deseen introducir en el sector, es la de una autonomía militar en la planificación, adquisición, gestión de proyectos y otros procesos, donde las acciones de las propias Fuerzas terminan socavando la capacidad del Ministerio de Defensa para centralizar la autoridad y, por tanto, las decisiones sobre el terreno en Brasil. Si bien existen estructuras similares en el Ministerio de Defensa, estas terminaron exiguas debido a esa autonomía.<sup>62</sup>

La cuestión presupuestaria revela otra característica debilitante del Ministerio de Defensa: alrededor del 85 % del presupuesto se gasta en personal, mientras que solo el 5 % se gasta en inversiones y el 10 % en financiación. Tales cifras indican una dificultad para promover el debate sobre la necesidad de adaptar las Fuerzas Armadas a desafíos futuros que impliquen reorganización y definición de prioridades para la Defensa.<sup>63</sup>

Es evidente la desconexión entre la política exterior y la política de defensa brasileñas, con pocas iniciativas complementarias. Aunque la diversificación de alianzas es clara en la política exterior y en documentos de defensa, la falta de acción en el entorno estratégico debilita el discurso sobre el liderazgo regional de Brasil. Un ejemplo es la falta de capacidad para cuestionar las acciones de grandes potencias en el Atlántico Sur, debido a la carencia de medios para proyectar poder.<sup>64</sup>

La cooperación con los países Sur-Sur, aunque deseada, no es destacada en los intercambios exteriores, ya que la mayoría de los militares brasileños se envían a EE. UU. y a instituciones como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa. Aunque las acciones con países del entorno estratégico, como Santo Tomé y Príncipe, Namibia, Paraguay y Bolivia, están en aumento, aún no igualan la presencia en EE. UU. y Europa occidental, reflejando una práctica que no se ajusta al contexto global de cambio.<sup>65</sup>

---

62 Lima, R. C., Silva, P. F., y Rudzit, G. “No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil”. *Defence Studies*, 21(1), 2020: 84-106. <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1848425>

63 Feitoza, C. “Forças Armadas do Brasil destoam da Otan ao manter perfil gastador com pessoal”. *Folha de São Paulo*, 2024. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/01/forcas-armadas-do-brasil-destoam-da-otan-ao-manter-perfil-gastador-com-pessoal.shtml>

64 De Oliveira, A. C. G., y Dawood, L. I. A. “Reflexões sobre a liderança na política de defesa do Brasil para o Atlântico Sul”. 2024. <https://doi.org/10.51308/continentes.vii23.470>

65 Barros, P. S., Lima, R. C., y Barros, P. M. “O Setor de defesa brasileiro no exterior: desafios, oportunidades e subsídios para a revisão dos documentos de defesa” (Publicação Expressa). Brasília: *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, 2024. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13002>

A largo plazo, es difícil prever los futuros de Brasil en el campo. Hay que esperar y observar el desarrollo de los procesos de *civilianización* de la defensa, que podrían llevar a Brasil a superar disputas y lograr la convergencia entre política exterior, política de defensa y políticas de infraestructura, consolidando su posición de liderazgo global. En el peor de los casos, si estos procesos no son efectivos, Brasil podría quedar desalineado con las circunstancias geopolíticas, enfocado en sus propios problemas.

### **Sobre los autores:**

#### **Karina Furtado Rodrigues** – *Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Brasil*

Karina Furtado es doctora en Administración (con énfasis en Instituciones, Política y Gobierno) por la *Fundação Getúlio Vargas (FGV)* y profesora en el Programa de Posgrado en Ciencias Militares en el Instituto Meira Mattos, ubicado en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Brasil. Actualmente, es coordinadora del Laboratorio de Gobernanza, Gestión y Políticas Públicas en Defensa Nacional, profesora invitada en la Maestría Profesional en Administración Pública de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la FGV, y becaria del Programa de Jóvenes Científicos de nuestro estado (2021-2025) de la Fundación de Investigación del Estado de Río de Janeiro. Sus temas de interés son: políticas públicas, gobernanza pública, defensa nacional, relaciones civiles-militares, transparencia pública, gestión de los secretos de Estado, integridad pública, defensa y seguridad cibernética.

#### **Sandro Teixeira Moita** – *Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Brasil*

Sandro Teixeira es profesor del Programa de Postgrado en Ciencias Militares del Instituto Meira Mattos, en el ámbito de la Escuela de Alto Mando y Estado Mayor del Ejército de Brasil. Es Coordinador de Minerva, Grupo de Investigación en Conflictos, Estrategia e Inteligencia. Doctor en Ciencias Militares por la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Brasil. Asimismo, asesora a los estudiantes en las materias de Historia Militar, Estrategia, Arte Operacional, Teoría de la Guerra e Inteligencia. Imparte regularmente clases en el Curso de Comando y Estado Mayor sobre Teoría, Estrategia, Cultura e Historia Militar de la Guerra, brindando consultoría para diversas operaciones del Ejército Brasileño y del Ministerio de Defensa de Brasil. Es Miembro Honorario del Instituto de Geografía e Historia Militar de Brasil. Tiene experiencia en las áreas de Historia Militar, Teoría de la Guerra, Estrategia, Inteligencia, Defensa, Geopolítica, Historia General e Historia de Brasil.

# CHILE EN EL ESCENARIO GEOPOLÍTICO ACTUAL: DESTINO INDO-PACÍFICO

*Juan Pablo Toro Vargas*

## Resumen

*En un escenario internacional marcado por la polarización de la seguridad, la fragmentación de la globalización y el impacto del cambio climático, Chile debe buscar posicionarse de manera ventajosa en el Indo-Pacífico para promover sus intereses nacionales, ahí donde se encuentren. Para ello, Chile debe aprovechar su condición de país tricontinental (América, Antártica y Oceanía), las profundas redes económicas que lo conectan con el este de Asia, la posesión de vastas reservas de minerales críticos para la transición energética y la cooperación en materia de seguridad y defensa con países afines, partiendo por Estados Unidos, pero sin olvidar a socios como Australia, Francia, Japón y Reino Unido. En su entorno regional sudamericano, la clave parece estar en alcanzar una mayor coordinación para enfrentar desafíos comunes como el narcotráfico y la migración irregular, lo que no es fácil dada la situación política interna y vecinal.*

**Palabras clave:** *Chile, tricontinental, marítimo, interés nacional, Indo-Pacífico.*

## Introducción

Si bien parece haber coincidencia en que estamos en un momento de reconfiguración del sistema internacional,<sup>1</sup> cuando se proyecta el resultado esperable, las visiones divergen y conceptos como *orden multipolar* o *nueva Guerra Fría* empiezan a emerger. No obstante, en el escenario geopolítico actual se pueden identificar, sin temor a equivocarse, al menos tres grandes factores que están operando como estructurantes.

En primer lugar, se encuentra la *polarización de la seguridad*, marcada por la interacción competitiva de grandes potencias militares,<sup>2</sup> como Estados Unidos (EE. UU.), la República Popular de China (RPC) y Rusia. A ello se suma la emergencia de potencias medianas cada vez más asertivas a la hora de promover sus intereses nacionales y delimitar sus esferas de influencia,<sup>3</sup> ya sea mediante acciones bélicas, acuerdos de

---

1 Kissinger, Henry. "Orden mundial". Barcelona: Penguin Random House. *Debate*, 2016: 371.

2 Medeiros E. ed. "Cold rivals: The New era of US-China strategic competition". Washington DC: *Georgetown University Press*, 2023: 4.

3 Allison, Graham T. "The new spheres of influence". *Foreign Affairs*, n.º 99, marzo – abril 2020: 30 – 40.

defensa o bien a través del apoyo a fuerzas subsidiarias.

En segundo lugar, la *fragmentación de la globalización económica o desglobalización*<sup>4</sup> se manifiesta por medio de alzas unilaterales de aranceles para corregir desbalances comerciales, aseguramiento de cadenas de suministros entre países afines (minerales críticos, por ejemplo), protecciones legales ante inversiones extranjeras en sectores estratégicos (telecomunicaciones), bloqueos a terceros para acceder a tecnología de punta (inteligencia artificial, semiconductores y equipo espacial), y la aplicación de sanciones financieras como herramienta de presión diplomática.

En tercer lugar, el *cambio climático* ha comenzado a manifestarse mediante eventos extremos,<sup>5</sup> como sequías, inundaciones y olas de calor, que obligan a implementar acciones de adaptación y mitigación, donde se incluye la descarbonización de las economías con la introducción de energías limpias.

En este contexto, América Latina no parece estar en las prioridades de las agendas de las grandes potencias, aunque sí se está observando mayor presencia de algunas naciones extracontinentales motivadas por el interés en materias primas críticas o para demostrar un mayor alcance diplomático.<sup>6</sup> Lo cierto es que la región se encuentra altamente fragmentada en lo político, lo que se traduce en la ineficacia de los organismos multilaterales. Las economías, principalmente exportadoras de materias primas, siguen golpeadas por los efectos de la pandemia de la COVID-19, con altos niveles de endeudamiento e inflación. La polarización que afecta a muchas sociedades se manifiesta en una alternancia frecuente de gobiernos, generando ciclos políticos cortos que alejan las posibilidades de reelecciones o permanencia de partidos en el poder por más de un período. Por último, las grandes amenazas a la seguridad están radicadas en el poderío alcanzado por organizaciones criminales; especialmente, aquellas dedicadas al narcotráfico.

En particular, la República de Chile se presenta como una nación tricontinental con territorios en América, Antártica y Oceanía e inmensas áreas marinas. Un país

---

4 Roubini, N. “Megaamenazas: Las diez tendencias globales que ponen en peligro nuestro futuro y cómo sobrevivir a ellas”. Santiago: *Ediciones Deusto*, 2023: 194.

5 Wallace-Wells, D. “The Uninhabitable Earth: A Story of the Future”. London, *Penguin Random House*, 2019: 23.

6 Toro, Juan P. “Las potencias extracontinentales en América Latina”, Vol. XXXVII. *Política Exterior* n.º 214, julio - agosto 2023: 50.

donde su población de más de 17,5 millones de personas<sup>7</sup> y organizada en la forma de una democracia presidencialista se proyecta al mundo por medio de una vasta red de tratados comerciales y acuerdos de seguridad con países occidentales. Si bien geográficamente el núcleo de la población está dentro de Latinoamérica, y eso forma parte de su identidad, a la vez demuestra tener una acentuada y singular proyección hacia el Indo-Pacífico, lo que es producto del relativo enclaustramiento que generan los desiertos por el norte, la cordillera de los Andes por el este y los hielos australes por el sur, y la decisión de superar esas barreras ocupando el océano como plataforma privilegiada de conexión. En tal sentido, podemos afirmar que se trata de una nación alejada de los centros de poder político y económico, pero a la vez muy globalizada y con un marcado perfil marítimo.<sup>8</sup>

Ahora bien, la forma cómo se desenvuelve Chile ante este escenario geopolítico antes descrito es lo que se expondrá a continuación. No obstante, hay que admitir de entrada que no existe nada parecido a una estructura ni estrategia de seguridad nacional<sup>9</sup> o política integral<sup>10</sup> que sirva de brújula para una acción coordinada y coherente del Estado en la promoción y defensa de los intereses nacionales, lo cual resulta inentendible para un país con semejantes niveles de desarrollo y capacidades.<sup>11</sup> Por lo mismo, se procederá a explicar brevemente la evolución del país, para comprender desde dónde se construyen sus intereses nacionales, y luego se sugerirá la forma en que Chile debe posicionarse en el escenario geopolítico actual, entendiendo a la geopolítica<sup>12</sup> como la interrelación entre intereses nacionales, poder estatal y entornos geográficos.

---

7 Ine. “Resumen de censos de población y vivienda”. *Instituto Nacional de Estadísticas*. [https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda#:~:text=Resumen%20de%20censos%20de%20poblaci%C3%B3n%20y%20vivienda&text=Sus%20resultados%20indican%20que%20la,51%2C1%25\)%2C%20mujeres](https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda#:~:text=Resumen%20de%20censos%20de%20poblaci%C3%B3n%20y%20vivienda&text=Sus%20resultados%20indican%20que%20la,51%2C1%25)%2C%20mujeres)

8 Green, C. “¿Es Chile una potencia marítima?”. Valparaíso: *Imprenta de la Armada*, 2023: 114.

9 En el Congreso Nacional descansa la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” enviada por el Ministerio Defensa, en 28 de junio de 2012. [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/15344/1/La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Defensa\\_v6.doc](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/15344/1/La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Defensa_v6.doc)

10 El Ministerio de Relaciones Exteriores publicó en 2016 y 2018, respectivamente los libros “Vocación de Paz: La Política Exterior de Chile” y “Política Exterior de Chile 2030”, que no tienen carácter vinculante y más bien responden a necesidades de difusión y reflexión académica.

11 The Henry Jackson Society-AthenaLab, “Auditoría de capacidad geopolítica: Sudamérica” y “Auditoría de capacidad geopolítica: Cooperación Asia-Pacífico”. *Athena Lab*, agosto de 2019. <https://athenalab.org/auditorias-de-capacidad-geopolitica-sudamerica-y-apec/>

12 Dodds, K. “Geopolitics: a very short introduction”. Oxford: *Oxford University Press*, 2019: 4.

## De *Finis Terrae* al Mundo

La singular configuración de Chile es producto de un ciclo gradual de expansión, el cual se desata a partir del proceso de independencia respecto del Imperio español. Tras un inicio accidentado en el año 1810, puesto que incluyó un breve período de reconquista, el naciente Estado de Chile se vio en la necesidad de crear un ejército nacional permanente, para proteger el territorio ante posibles invasiones, y una marina de guerra, para romper el sistema de abastecimiento desde la metrópoli, lo que incluía destruir el poder naval español desde Baja California hasta la Isla Grande de Chiloé, a lo cual se abocó con éxito la naciente armada.<sup>13</sup> Ya lo advirtió tempranamente el Libertador Bernardo O’Higgins tras derrotar a los realistas en el año 1818 en las afueras de Santiago: *“Este triunfo y cien más se harán insignificantes si no dominamos el mar.”*

En el período de construcción institucional del Estado va a producirse un acontecimiento que, junto a la Independencia, ayudará a galvanizar la incipiente nación chilena. En una clara lectura geopolítica, el influyente ministro Diego Portales intuyó que el surgimiento de la Confederación Peruano-Boliviana, en el norte, haría imposible la existencia del Estado chileno, si llegase a consolidarse. Por lo cual, se decidió emprender una guerra (1836-1839) contra ella, más motivada por el cálculo de poder que por la delimitación de las fronteras y bajo el entendido que había bandos enfrentados internamente. *“Chile debe dominar para siempre en el Pacífico,”* fue la conclusión de Portales.<sup>14</sup>

Ese período de construcción y consolidación del Estado-Nación entre los años 1833 y 1879 va a concluir con el inicio de otra guerra contra los mismos actores. La indefinición de fronteras en el norte, el desconocimiento de acuerdos de manejo administrativo producto de la inestabilidad en Bolivia y Perú, y un pacto secreto entre esos países (1873) generó una suerte de acto reflejo defensivo en Chile, donde se tenía en mente lo ocurrido en la Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay versus Paraguay, entre los años 1864 y 1870) y en la Guerra franco-prusiana (ruptura del equilibrio de poder entre Francia y Prusia, entre los años 1870 y 1871).

Una vez más se llevó el conflicto a territorio enemigo, por medio de una estrategia que consideraba buscar la batalla, atacar líneas de suministros, transportar tropas por el mar y lanzar operaciones anfibia. El resultado final de este conflicto es

---

13 La amenaza española no desapareció hasta las postrimerías del siglo XIX, ya que se libró una breve guerra naval entre los años 1865 y 1866.

14 Historia de Chile Siglo XIX. “Diego Portales a Manuel Blanco Encalada, 10 de septiembre de 1836”. Universidad de Las Américas, 2024. <https://historiachilexixudla.wordpress.com/2008/09/03/epistolario-de-diego-portales>

fundamental para entender al Chile de hoy con su proyección internacional. El país logró expandirse con la anexión de territorios peruanos y otros con presencia boliviana, que resultarían ser fundamentales para su futuro económico y que, a la vez, generó un trauma permanente para sus vecinos. En medio de la guerra, también se negoció una delimitación austral con Argentina, lo que implicará la pérdida de la Patagonia oriental y el reconocimiento del control del Estrecho de Magallanes para Chile (ocupado desde el año 1843), con lo cual quedó instalado el principio Atlántico-Pacífico. Por todo lo anterior, esta guerra se considera como el último acto de consolidación territorial del Estado-Nación,<sup>15</sup> pero también en parte para los tres países involucrados directamente, así como para Argentina. Las fronteras actuales, con algunas modificaciones puntuales, son producto de ello.

Al quedar convertido en la potencia del Pacífico, incluso por sobre EE. UU., Chile profundizó su presencia en este océano con la anexión de Isla de Pascua/Rapa Nui en el año 1888, obteniendo así mayor profundidad estratégica y presencia en la Polinesia. También se producirá un cambio significativo en cuanto a la forma de proteger y definir las fronteras, lo que con el tiempo se convertirá en el modo predilecto de la política exterior para administrar la vecindad. En el período comprendido entre los años 1879 y 1929 se firman acuerdos limítrofes con Argentina (1902), Bolivia (1904) y Perú (1929).

Sin embargo, la relación de Chile con su entorno geopolítico más directo no va a estar exenta de crisis vecinales serias —con Perú, en el año 1974, y Argentina, en el año 1978—, pero que no llegan a convertirse en guerras. Durante las décadas que van entre los años 1929 y 1990 se asienta la idea de que las fronteras se estabilizan por medio del respeto a los tratados internacionales y se protegen con acciones disuasivas, lo que incluye manejar la hipótesis de un conflicto en tres frentes simultáneos. También en esta época, con altos y bajos, se produce un alineamiento cada vez más estrecho con EE. UU.; en particular, tras la Segunda Guerra Mundial.

El país se expandió, una vez más, con la delimitación del Territorio Chileno Antártico entre los meridianos 53° y 90° oeste y el polo sur, lo cual quedó plasmado en el decreto presidencial 1.747 del año 1940. La contigüidad, presencia efectiva y los derechos históricos heredados de la Corona española serán esgrimidos como argumentos para esa reclamación,<sup>16</sup> que precede a la firma del Tratado Antártico, en el año 1959.

---

15 Fernando J. “Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004”. Santiago de Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008: 37.

16 Pinochet de la Barra, O. “La Antártica chilena”. Santiago: *AthenaLab*, 2023. Quinta edición.

El fin de la Guerra Fría coincidirá en Chile con el inicio de la transición a la democracia, en el año 1990. La nueva coalición gobernante, que incluye desde socialistas hasta demócratacristianos, optará por mantener una estrategia de inserción económica que incluye un regionalismo abierto y la profundización de los vínculos con los mercados globales —especialmente asiáticos— por medio de la suscripción de tratados de libre comercio.<sup>17</sup> En materia de seguridad, las hipótesis de conflictos vecinales serán complementadas por compromisos con misiones de paz de Naciones Unidas en lugares como Camboya, Timor del Este, Chipre, Bosnia y Haití. A la vez, la relación con EE. UU. se profundizará, más aún, con la participación de las Fuerzas Armadas en ejercicios militares, donde podrán hacer empleo de sus renovados sistemas de armas e intercambios de oficiales para recibir formación.

En el período entre los años 1990 y 2021, el país ya no crecerá territorialmente, sino que incluso perderá superficie, al resolver disputas pendientes con Argentina y Perú, acudiendo a tribunales arbitrales y cortes internacionales de manera voluntaria. Sin embargo, la cultura estratégica desarrollada a lo largo de dos siglos, que prácticamente obliga a Chile a superar su relativo enclaustramiento, tamaño comparado y lejanía con los centros de poder mediante el empleo del océano, lo llevará, ahora, a expandir su economía mediante la firma de tratados de libre comercio con los principales países de la Cuenca del Pacífico y el reforzamiento de sus redes de seguridad con la participación en ejercicios navales, terrestres y aéreos como Rimpac, Southern Star y Red Flag, por mencionar algunos.

La acción diplomática, siempre muy legalista, seguirá ligada a foros como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, pero innovará con la creación de nueva institucionalidad económica, como el acuerdo P-4 (Brunéi Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur), antecedente directo del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), y la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú y México), bloque de libre comercio regional. La participación en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) se volverá regular.

Tras una oleada de fuertes protestas y con los efectos de la pandemia aún golpeando la economía, en marzo de 2022 asumió la Presidencia de la República el izquierdista Gabriel Boric Font, quien llegó con un ánimo refundacional que se expresó también

---

<sup>17</sup> Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales. “150 años de Política Exterior de Chile: 1871–2021”. Santiago de Chile: *Ediciones UC*, 2022: 154.

en la política exterior. Su programa de gobierno como candidato ni siquiera mencionaba al Asia-Pacífico, pese a que hacia esa región se canalizan más del 50 % de las exportaciones de Chile. Miembros de su coalición también sugirieron la necesidad de revisar los tratados de libre comercio ya suscritos y se pronunciaron por bloquear algunos en proceso de ratificación.

Los énfasis del gobierno de Boric, que fueron tomados prácticamente en su totalidad de un libro llamado “Nueva voces de Política Exterior,”<sup>18</sup> están puestos en potenciar la integración latinoamericana, fomentar el respeto a los derechos humanos y la democracia, promover el cuidado del medioambiente y contar con una política exterior marcadamente feminista. Entre los elementos de continuidad que sobrevivieron se encuentran la defensa del multilateralismo, el respeto a la legalidad internacional y la resolución pacífica de controversias.

Ahora bien, la sola idea de poner freno o propiciar la revisión de los tratados de libre comercio supuso introducir un elemento disruptivo en la política exterior de los últimos 40 años, lo que despertó fuertes críticas y obligó al Gobierno a revertir esa decisión. El CPTPP, finalmente, fue ratificado y se empezó a retomar el rumbo hacia el Asia-Pacífico con la asistencia de Boric a la cumbre de la APEC, en Indonesia, y a la RPC, para el Foro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, además de gestionar la visita de altas autoridades de los países asiáticos. También la vocación latinoamericanista del presidente encontró rápidamente sus límites, cuando sus críticas a los regímenes de Nicolás Maduro y de Daniel Ortega, de Venezuela y Nicaragua, respectivamente, marcaron una distancia respecto de sus colegas de izquierda. La decisión del mandatario mexicano de no entregar la presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico a Perú, por no considerar legítimo el gobierno de Dina Boluarte, inmovilizó el bloque. Finalmente, el líder chileno mantuvo la posición de su antecesor, Sebastián Piñera, en cuanto a condenar abiertamente la invasión rusa a Ucrania, a diferencia de los países latinoamericanos que prefieren la ambigüedad.

Sin embargo, las grandes definiciones que debe tomar Chile para posicionarse ante el escenario geopolítico actual no se han producido, se sigue resolviendo sobre la contingencia, y eso obliga a evaluar los cursos de acción frente a los factores que están reconfigurando el nuevo orden internacional.

---

<sup>18</sup> Bywaters, C.; Sepúlveda, D. y Villar, A. “Nuevas voces de política exterior”. Santiago de Chile, *Fondo de Cultura Económica*, 2021: 21.

## Navegando en Aguas Turbulentas

El actual escenario geopolítico encuentra a Chile en un mal pie y enfrentado a múltiples crisis. Su economía, que brilló por su desempeño en América Latina y lo llevó a ingresar a foros como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, donde se premian las buenas políticas públicas, y a instalar funcionarios en el Fondo Monetario Internacional y muchos otros, presenta bajos niveles de crecimiento.<sup>19</sup> La inversión extranjera directa cae y los proyectos se estacan.

La estabilidad política, construida por medio de los consensos alcanzados tras la restauración de la democracia, ha dado paso a una aguda polarización, la que se ha manifestado, sobre todo, en la reducción electoral de los partidos tradicionales que ocupaban el centro, en la aparición de nuevas fuerzas y en el predominio de los extremos en el proceso constitucional que se desató tras las protestas de los años 2019 y 2020. Solo la pandemia fue capaz de imponer una pausa ahí donde el choque era cada vez más recurrente.

La crisis, por supuesto, afecta a la seguridad en uno de los países más pacíficos de la región. Las nuevas bandas del crimen organizado han irrumpido con inusitada violencia,<sup>20</sup> elevando los homicidios, en particular el Tren de Aragua,<sup>21</sup> originaria de Venezuela. Los atentados terroristas también arrecian en siete provincias del sur del país de la mano de grupos que reivindican supuestas causas étnicas.<sup>22</sup> El descontrol fronterizo ha quedado de manifiesto con el ingreso de decenas de miles de migrantes irregulares, quienes ocupan terrenos y cambian las dinámicas de barrios enteros. El gobierno de Boric, apoyado por sectores que tradicionalmente eran críticos hacia las Fuerzas Armadas, se ha visto obligado a desplegar a los militares en tareas de apoyo a las policías, tanto en el norte como en el sur, lo cual tiene que hacerse por medio de la declaratoria de estados de emergencia, puesto que un rol permanente en seguridad pública no está establecido en la Constitución vigente.

Desde esta situación es que Chile tiene que responder interrogantes tan complejas, tales como: ¿En qué forma enfrentará la polarización de la seguridad, dada la

---

19 Salazar, Daniel. “Los países de LatAm que más crecerían en 2024: los motores económicos pierden fuerza”. *Bloomberg en Línea*, 5 de enero de 2024. <https://www.bloomberglinea.com/2024/01/05/los-paises-de-latam-que-mas-crecerian-en-2024-los-motores-economicos-pierden-fuerza/>

20 Poduje I. “Chile tomado: pobreza, crimen, inmigración y narcotráfico”. Santiago de Chile. *Uqbar Editores*, 2023: 73.

21 Rísquez, R. “El Tren de Aragua”. Santiago. *Planeta*, 2023: 216.

22 Institute for Economics and Peace. “Global Terrorist Index”. *Vision of humanity*, 2023: 47. <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>

agudización de la competencia entre EE. UU. y la RPC (con su aliado Rusia)? ¿Cómo enfrentará la fragmentación de la globalización económica, que tantos beneficios le ha traído? ¿Cómo se hará cargo de sus llamadas *obligaciones globales*<sup>23</sup> en materias como el cambio climático, pero también crimen organizado, terrorismo, cibercrimen, migraciones, gobernanza financiera y otras? Por último, ¿Cómo se presentará al mundo, dada la proliferación de nuevas narrativas estratégicas?

### **Intereses Nacionales, la Brújula Infallible**

En tiempos de alta incertidumbre, los países y los tomadores de decisiones pueden desorientarse, pero por el mismo motivo, siempre hay que volver a los intereses nacionales, que marcan el norte de la brújula que *debe guiar a los hombres de Estado*, como sostenía el teórico Hans Morgenthau.<sup>24</sup> Es cierto que los intereses nacionales suelen ser permanentes, aunque ello no impide que puedan ir actualizándose dada la evolución del contexto internacional en el cual se promueven o defienden. Solo si están bien definidos, producto de un profundo análisis estratégico, se podrán enfrentar de forma ventajosa los desafíos, amenazas y oportunidades que se presenten en el horizonte. De su interacción con el mundo depende, en gran parte, su consecución, expansión o contracción.

En un documento elaborado por AthenaLab<sup>25</sup> se propuso como intereses nacionales de Chile los que se enumeran a continuación, expresados desde la condición tricontinental del país y sus intensas interconexiones globales a través del Pacífico como destino obligado de superación de su relativo enclaustramiento y lejanía: (1) Mantenimiento de la integridad territorial (vecinos); (2) Soberanía efectiva (en todo el país); (3) Independencia política (potencias); (4) Integración al mundo (apertura comercial y multilateralismo); y (5) Aporte a la seguridad global (operaciones y ejercicios combinados). Ciertamente, ante las interrogantes que presenta la actualidad geopolítica, las respuestas posibles deben considerar la mejor forma en que se preservan y maximizan estos intereses.

***Frente a la Polarización de la Seguridad Global:*** Chile, al igual que muchos países, enfrenta el dilema de tener como su principal socio comercial a la RPC y su principal socio de Defensa a EE. UU. En la medida en que se incrementa la competencia entre estas dos potencias en el plano militar, se vuelve cada vez más complejo mantener una posición equidistante o no comprometida.

---

23 Haass, R. "A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order". New York, Penguin Random House, 2017: 227.

24 Morgenthau, Hans. "Politics Among Nations". New York: McGraw-Hill Education, 2005.

25 AthenaLab. "Aproximación a una política exterior basada en intereses nacionales", junio de 2020: 19.

El país incluso ha sido escenario de disputas, a propósito de la adjudicación de contratos a empresas para la instalación de redes 5G. En el año 2019, mientras el secretario de Estado estadounidense Mike Pompeo advertía que se haría difícil compartir información sensible si empresas chinas eran escogidas,<sup>26</sup> el canciller chino Wang Yi afirmó que la seguridad no debía ser un argumento para bloquear a compañías de su país.<sup>27</sup> Otro caso complejo se vivió cuando el gobierno chileno revocó un contrato adjudicado a una empresa con capitales chinos para imprimir cédulas de identidad y pasaportes nacionales, luego de presiones abiertas de la Embajada de EE. UU., que alertó sobre la posible cancelación del Programa de Visa Waiver.

Esos ejemplos son solo una muestra de la creciente complejidad que presenta el escenario geopolítico actual para Chile. Intereses como la independencia política para tomar decisiones soberanas, la integración abierta al mundo y el aporte a la estabilidad global se ven sometidos a presión.

No obstante, si se trata de seguridad, no debe existir duda de la sintonía entre Chile y EE. UU., que está respaldada por la geografía, visiones coincidentes, interacciones cotidianas entre sus Fuerzas Armadas y empleo de plataformas y sistemas de armas comunes. Todo ello en el marco de una relación bilateral bicentenaria. Asimismo, ambos países forman parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), lo cual ya los compromete en materia de defensa frente a posibles agresiones de potencias extracontinentales, muchas de las cuales empiezan a asomarse de forma creciente en el hemisferio. En distintas formas, el narcotráfico está golpeando a sus sociedades, obligando a generar respuestas colectivas en materia de interdicción e inteligencia.

Respecto del Indo-Pacífico, donde se orienta más del 55 % de las exportaciones chilenas,<sup>28</sup> Santiago y Washington colaboran preferentemente a través de sus Armadas en la protección de rutas marítimas comerciales y pasos interoceánicos, y también enfrentan amenazas transnacionales; en particular, el narcotráfico y la pesca ilegal no regulada y no documentada. Es decir, llevan consigo valores que son esenciales,

---

26 “Pompeo advierte sobre Huawei: ‘Poner información en esa infraestructura china presenta riesgos a los ciudadanos de tu país’”. *CNN Chile*, 12 de abril de 2019. [https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/mike-pompeo-entrevista-cnn-huawei-china\\_20190412/](https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/mike-pompeo-entrevista-cnn-huawei-china_20190412/)

27 El Mercurio. “Canciller Wang Yi: Es injusto e inmoral que algunos países abusen de razones de seguridad nacional para poner obstáculos al desarrollo de empresas chinas”. *Emol*, 28 de julio de 2019. <https://www.emol.com/noticias/Internacional/>

28 Cifras de 2021 tomadas del Observatorio de Complejidad Económica. *Observatorio de Complejidad Económica*, 2024. <https://oec.world/es/profile/country/chl?subnationalDepthSelector=productHS2>

como el respeto a la libertad de navegación y la provisión del buen orden en el mar. Se podría agregar que la seguridad de los fondos marinos también se está volviendo clave, dada la importancia de los cables de fibra óptica que transmiten datos. En tal sentido, los intereses nacionales no se ciñen al territorio necesariamente y otorgan un rol significativo a la Armada de Chile en su protección.<sup>29</sup>

En lo que respecta a la Antártica, ambos países son miembros signatarios originales del Tratado Antártico y si bien EE. UU. no presenta reclamaciones territoriales, a diferencia de Chile, la mantención del *status quo* en el continente blanco parece ser objetivo común, a pesar del aumento de la competencia geopolítica y los efectos del cambio climático.<sup>30</sup> Por lo demás, el TIAR cubre parte de la Antártica, lo que a veces se olvida.

Muchas de las plataformas de armas que utiliza Chile, como cazas F-16, transportes C-130, tanqueros KC-135, helicópteros Bell 214 y Black Hawk, así como misiles, radares y sistemas de comunicaciones empleados por buques, son de origen estadounidense.<sup>31</sup> Esta situación, que incluye capacitaciones y planes de mantenimiento, crea una dependencia *de facto*, positiva hasta ahora.

En cuanto a la RPC, la relación en materia de seguridad es prácticamente inexistente. Más allá de intercambios académicos y visitas, no hay participación en ejercicios combinados ni plataformas comunes. Ahora bien, la polarización en este campo no se manifiesta directamente. Quizás lo más sintomático es que vecinos como Argentina, Bolivia y Perú estén admitiendo más presencia del país asiático en el campo espacial<sup>32</sup> y portuario.<sup>33</sup>

Por todo lo anterior, Chile no debiera tener dudas de que sus capacidades deben orientarse, en primer lugar, en defensa de su soberanía, pero debido a que su economía es tributaria de los mercados internacionales, tiene que cooperar para

---

29 Armada de Chile. "Horizonte en el Pacífico: Visión oceánica de la Armada". Valparaíso: *Imprenta de la Armada*, 2020: 105. [https://www.armada.cl/custom/radio\\_naval/libros/libro\\_horizonte.pdf](https://www.armada.cl/custom/radio_naval/libros/libro_horizonte.pdf)

30 AthenaLab - Henry Jackson Society. "Chile y el Hemisferio Sur: ¿Antártica en Transición?". *Athena Lab*, 2020. <https://athenalab.org/estudio-chile-y-el-hemisferio-sur-antartica-en-transicion/>

31 IISS. "The Military Balance 2022". *International Institute for Strategic Studies*, London, Routledge, 2022: 403.

32 Cadell, Cate & Perez del Carpio, Marcelo. "A growing global footprint for China's space program worries Pentagon". *The Washington Post*, 21 de noviembre de 2023. <https://www.washingtonpost.com/world/interactive/2023/china-space-program-south-america-defense/>

33 Wsj. "How the U.S. is trying to block China's control of the ports around the Globe". *The Wall Street Journal*, 11 de mayo de 2023. <https://www.wsj.com/video/series/wsj-explains/how-the-us-is-trying-to-block-china-control-of-ports-around-the-globe/6534955D-DE84-463C-A1DB-5628735EB4D7>

reforzar el orden mundial basado en reglas y tomar resguardos ante quienes ocupan presiones económicas para torcer decisiones soberanas. La estabilidad del sistema internacional es beneficiosa para el país desde el punto de vista que esto no solo crea un mejor ambiente para el comercio global, sino que también mejora la probabilidad de respeto a la integridad territorial, a la independencia política y a la conexión abierta con el mundo, entre otros intereses nacionales.

En ese sentido, la polarización de la seguridad no debiera generar un dilema mayor, porque ya está resuelta. Solo cabría agregar que, en la búsqueda de socios afines, también existen potencias medianas, como Australia,<sup>34</sup> Francia,<sup>35</sup> Japón<sup>36</sup> y Reino Unido,<sup>37</sup> que parecen altamente atractivas por las mismas sintonías antes expresadas, todas democracias que, desde luego, condenan la agresión de Rusia a Ucrania.

Las relaciones vecinales no parecen ser objeto de una nueva polarización como la que condujo a guerras o crisis en el pasado, puesto que los países ya cuentan con mecanismos jurídicos para resolver sus disputas,<sup>38</sup> como el Pacto de Bogotá (1948), y ven en la diplomacia la herramienta privilegiada para relacionarse, puesto que tampoco hay mayor comercio con ellos. Al menos, es el camino escogido por Chile, lo que no impide tener una capacidad de disuasión permanente, un gran aporte a la estabilidad y fomentar medidas de cooperación ante catástrofes naturales u otros desafíos comunes.<sup>39</sup>

***Frente a la Fragmentación de la Globalización Económica:*** Chile debe insistir tanto en las ventajas y beneficios del libre comercio, ya sea por la ratificación y modernización de tratados vigentes, como en la búsqueda de nuevos mercados que permitan colocar sus exportaciones y atraer capitales. El proteccionismo no es una opción ni una posibilidad para un país que cuenta con 26 tratados de libre comercio que le dan acceso a

---

34 Ministry of Foreign Affairs – Australia. “Foreign Policy White Paper”. *Australian Government Department of Home Affairs*, 2017. <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-whitepaper/fpwhitepaper/pdf/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>

35 Toro, Juan P. “Le Chili et la France, appartenances et opportunités multiples”. *Revue Conflit*, 3 de diciembre de 2021: 72.

36 PM Kishida. “New Plan for a ‘Free and Open Indo-Pacific’: Policy Speech by”. *Japan Government*, 19 de mayo de 2023. [https://www.japan.go.jp/kizuna/2023/05/new\\_plan\\_for\\_free\\_and\\_open\\_indo-pacific.html#:~:text=Japan%2owill%2omobilize%20a%20total,grow%2otogether%2owith%20other%20countries](https://www.japan.go.jp/kizuna/2023/05/new_plan_for_free_and_open_indo-pacific.html#:~:text=Japan%2owill%2omobilize%20a%20total,grow%2otogether%2owith%20other%20countries)

37 HM Government. “Integrated Review Refresh: Responding a more contested and volatile world”. 2023. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435\\_NS\\_IR\\_Refresh\\_2023\\_Supply\\_AllPages\\_Revision\\_7\\_WEB\\_PDF.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf)

38 Rodríguez Elizondo, J. “Perú y Bolivia contra Chile”. Santiago de Chile. *El Mercurio-Aguilar*, 2014: 10.

39 Griffiths, J. “Visión de la defensa nacional de Chile hacia el 2030”, en *Desafíos para la Seguridad y la Defensa en el continente americano 2020-2030*. Griffiths, J. y Toro, J. P. (Eds.). Santiago, *AthenaLab*, 2020: 192.

economías que representan el 86 % del Producto Interno Bruto Global.<sup>40</sup> Sin embargo, el realineamiento y aseguramiento de las cadenas de suministros que buscan las potencias industriales a través de mecanismos como el *nearshoring* y *friendshoring*,<sup>41</sup> generan nuevas oportunidades que pueden ser aprovechadas ventajosamente; en particular, cuando se trata de la explotación de minerales críticos para la descarbonización de las economías, como cobre, litio y tierras raras, de los cuales Chile posee abundantes reservas.

No obstante, en un mundo donde la coerción económica está de regreso, directa o indirecta, es un deber tener una aproximación a las inversiones en los sectores estratégicos que considere la variable de seguridad. A pesar de ser muy globalizado, Chile no tiene legislación ni una institución específica que defina cuáles son esos sectores y cómo se debe proceder cuando intereses extranjeros se manifiestan. Se le atribuye al líder sudafricano Nelson Mandela la frase que dice que *cuando tienes lo que los poderosos quieren, debes negociar bien o prepararte para defenderlo*. Probablemente, acá estamos frente a una de las amenazas a los intereses nacionales, en lo que se refiere a independencia política y apertura de mercado, y que es producto de cierta ingenuidad respecto de la relación entre geografía, comercio y seguridad. La misma opción de seguir empleando el concepto de Asia-Pacífico sobre Indo-Pacífico parece dar cuenta de ello.

***Frente a las Obligaciones Globales:*** En la medida en que puede afectar el desarrollo y bienestar del país, y con ello comprometer la promoción y defensa de los intereses nacionales en su conjunto, el cambio climático obliga a generar respuestas nacionales, pero también regionales y globales cooperativas. Si en el Chile americano la sequía parece ser el signo más evidente,<sup>42</sup> el aumento del nivel de los océanos representa una amenaza real para el Chile oceánico insular; mientras tanto, el derretimiento paulatino de los hielos en la Antártica chilena empieza a modificar el paisaje. Sin duda, existe una oportunidad de descarbonizar la economía gracias a la disponibilidad de minerales críticos<sup>43</sup> y energías renovables de todo tipo, sin contar con la realidad de que el país es un importador neto de hidrocarburos. La creación de nuevas áreas

---

40 Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. “Impacto de los Tratados de Libre Comercio: Hacia una Política Comercial Inclusiva”. *Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores*, 2018: 15.

41 Reubicación de empresas en países cercanos o amigos para evitar interrupciones en cadenas de suministro.

42 Castilla, Meza, Vicuña, Marquet & Montero eds. (2019). Santiago: *Ediciones Universidad Católica*, 97.

43 Hook, Leslie, Dempsey, Harry & Nugent, Clara. “Chile, Congo e Indonesia: Las nuevas superpotencias de las materias primas”. *Diario Financiero*, 13 de agosto de 2023: 94 - 95. Artículo publicado originalmente por The Financial Times. <https://www.ft.com/content/od2fba79-940f-4a28-8f4f-68fe755200f>

marinas protegidas es una contribución en esta línea, al igual que la suscripción de compromisos derivados del Acuerdo de París (2015) y las distintas Conferencias de las Partes (COP, por sus siglas en inglés).

Otros desafíos, como la migración, el narcotráfico y el terrorismo, también se enfocan de manera cooperativa, dado su carácter transnacional y su origen americano; aunque no siempre la confianza entre los países vecinos facilita los intercambios y tampoco contribuye la inestabilidad política, con cambios intempestivos de gobierno en Perú y Bolivia, revueltas en Chile y alternancia en Argentina. Lo curioso es que según la encuesta AthenaLab-Ipsos, el tráfico de drogas es considerado la principal amenaza para los cuatro países.<sup>44</sup>

***Frente a las Nuevas Narrativas Estratégicas:*** Tal como se explicó, el país que se conoce hoy como la República de Chile es producto de una evolución histórica. Esta concepción permite entender tanto su posicionamiento geográfico tricontinental como su búsqueda constante de superar el enclaustramiento y lejanía relativa mediante el empleo provechoso del mar, lo que debiera continuar.<sup>45</sup>

¿País latinoamericano, del Indo-Pacífico (en su cuadrante suroriental) o del Sur Global? La geopolítica crítica,<sup>46</sup> a diferencia de la tradicional, se centra en el rol del discurso e ideología, por tanto, es fluida y sujeta a interpretación. En este sentido, la interacción entre los seres humanos y el espacio físico produce *geopolítica*.

En cada época de transición suelen aparecer conceptos para intentar dar cuenta de las nuevas realidades. Por ello, podríamos decir que Chile es un país de pertenencias múltiples, ampliando el concepto de Pellicer (2006),<sup>47</sup> y el Indo-Pacífico parece ser el lugar más indicado para instalarse, en la medida que implica adhesión a las normas internacionales, respeto a la libertad de navegación, mercados abiertos y, en el mejor de los casos, democracia. Se trata, en definitiva, de la versión japonesa original del *Indo-Pacífico Libre y Abierto*, desarrollada por el primer ministro Abe Shinzo y continuada por su sucesor, Kishida Fumio.<sup>48</sup>

---

44 AthenaLab - Ipsos. "Cuarta encuesta: Percepciones sobre política exterior y seguridad nacional". *Athena Lab*, 2023: 38. <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2023/05/4ta-encuesta-AthenaLab-IPSOS-30.05.pdf>

45 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. "Mares de Chile, Visión 2040". Instituto Milenio de Oceanografía Chile, enero de 2020: 6. [https://files.imo-chile.cl/documents/mares\\_de\\_chile\\_vision\\_2040.pdf](https://files.imo-chile.cl/documents/mares_de_chile_vision_2040.pdf)

46 Dodds, K y *Ibid.*, 5.

47 Pellicer, Olga. "México y el mundo: Cambios y continuidades". Ciudad de México, *Porrúa*, 2006: 30.

48 Toro, J.P., "El Indo-Pacífico y su proyección hacia Latinoamérica: Lavía japonesa", en J. Sahd K., N. Albertoni, D. Rojas T. (Eds.), *América Latina y su proyección en Asia Pacífico*, diciembre de 2023. Santiago: *Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica UC y Konrad Adenauer Stiftung*, 119. <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/publicaciones/publicaciones-ceiuc/5583-america-latina-y-su-proyeccion-en-asia-pacifico>

En el Indo-Pacífico, por lo demás, caben los territorios en la costa americana, en Oceanía y en la Antártica, ya que cierra el cuadro por el sur. Es cierto que desde que EE. UU. adoptó el concepto<sup>49</sup>, la RPC lo ve como una simple estrategia de contención. Pero dado que la economía y la seguridad de Chile se juegan cada vez más en este ámbito —y también las del mundo—, sería conveniente que se adopte, ya que responde a una geopolítica más desafiante, tanto en su concepción tradicional como crítica.

### **Sobre el autor:**

#### **Juan Pablo Toro Vargas** - *AthenaLab*

Director ejecutivo del centro de estudios AthenaLab. Magíster en Ciencia Política y licenciado en Información Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Seguridad Nacional del Instituto Tecnológico Autónomo de México y diplomado en Estrategia y Política de Defensa del *Center for Hemispheric Defense Studies*. Cuenta con un certificado del curso *Senior Executives on National and International Security* de la Universidad de Harvard. Miembro del Consejo Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores y *Senior Associate* del *Royal United Services Institute*.

---

49 DoD. “Indo-Pacific Strategy”. *U. S. Department of Defense*. <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>

# EL IMPACTO DE LA CRECIENTE INFLUENCIA DE CHINA EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ

*Paul Eduardo Vera Delzo*

*“Hay dos formas de conquistar y esclavizar a una nación, una es con la espada, la otra es con la deuda.”*

*John Adams, presidente de los Estados Unidos.*

## Resumen

El crecimiento económico de la República Popular China (RPC) es innegable y su influencia mundial también lo es. Los préstamos e inversiones que la RPC viene realizando en diversos países de Europa, Asia, África, América Latina y el Caribe generan la preocupación de importantes actores internacionales como los Estados Unidos ya que, si los Gobiernos de estos países dependen en exceso de los fondos chinos, sus decisiones políticas y económicas pueden verse fuertemente influenciadas por este gigante asiático. En el marco de esta creciente rivalidad, la RPC se ha convertido en el principal socio comercial del Perú y aunque las inversiones chinas en este país suramericano son menores a las realizadas por otros países, son particularmente significativas ya que se concentran en sectores estratégicos como el minero, el eléctrico y el de infraestructura; algo sobre lo cual el Estado peruano debe ser consciente a fin de minimizar los riesgos asociados. Sin duda, las inversiones de la RPC en el Perú serán positivas en la medida que se aprovechen estas oportunidades y se eviten los problemas y errores ya experimentados en otros países.

**Palabras clave:** República Popular China, Perú, inversiones chinas, iniciativa de la Franja y la Ruta, mega puerto de Chancay.

## Introducción

En tan solo dos décadas, la economía de la República Popular China (RPC) pasó de representar el 3 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial en el año 2002 a representar el 18 % en el año 2022. En ese mismo periodo de tiempo, el comercio entre la RPC y la región de América Latina y el Caribe (ALC) se multiplicó por 26, pasando de 12.000 millones de dólares en el año 2000 a 315.000 millones de dólares en el año 2020. Sin duda, la RPC pretende ampliar su influencia a nivel mundial y establecer un comercio internacional menos dependiente del dólar y del sistema financiero

liderado por los Estados Unidos (EE. UU.). Por esta razón, la RPC viene desarrollando su propio sistema de pago y estableciendo más acuerdos comerciales en yuanes para fortalecer la importancia de esta divisa en el mercado global.

Aunque el presupuesto de defensa de la RPC constituye el segundo mayor del mundo, su verdadero poder proviene de las finanzas, la economía y la tecnología. Consciente de esta realidad, la RPC viene apostando por una penetración económica mundial a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) para copar las rutas logísticas mundiales a fin de ganar influencia económica y política en el ámbito internacional. Desde su lanzamiento en el año 2013, la BRI ha superado el billón de dólares en participación acumulada, involucrando a más de un centenar de países y organizaciones internacionales, con los cuales la RPC ha firmado acuerdos de cooperación. Una década después, la BRI se ha expandido a Europa, Asia, África, América Latina y el Caribe, desarrollando infraestructura, generando con ello fuertes dosis de inquietud en países como los EE. UU.

En ese sentido, en este artículo se analiza el impacto de la creciente influencia financiera y comercial de la RPC, tanto en América Latina como de manera particular en el Perú. Para ello, inicialmente se describen las acciones financieras que la RPC viene ejecutando a fin de posicionar su divisa en los mercados internacionales y reducir la marcada influencia del dólar en el comercio global. Posteriormente, se examina el desarrollo e impacto de la BRI en Europa, Asia y África; proporcionando algunos ejemplos tanto de las inversiones chinas realizadas en el marco de esta iniciativa, como de los problemas y desafíos que enfrentan algunos de los países receptores. Adicionalmente, se aborda la manifiesta decisión política de la RPC para estrechar relaciones con la región de ALC no solo a través del comercio, la inversión y la cooperación financiera, sino también de la cultura y la política. Finalmente, se analiza la importancia de las relaciones comerciales existentes entre la RPC y el Perú, así como el impacto de las inversiones chinas en este país, principalmente en sectores como el minero, el eléctrico y el de infraestructura. Con estas acciones, la RPC viene sentando las bases de un nuevo orden mundial más favorable a sus intereses y a sus aspiraciones globales.

### **Un Nuevo Orden Mundial en Desarrollo**

En septiembre de 2022, la vicepresidenta estadounidense, Kamala Harris, a bordo del destructor USS Howard, anclado en Japón, manifestó que *“China está socavando*

*elementos clave del orden internacional basado en reglas;*<sup>1</sup> al referirse a las reglas de un orden mundial establecido precisamente en los EE. UU. durante la cumbre de Bretton Woods, en julio de 1944, donde banqueros, diplomáticos, políticos y economistas de 44 países desarrollaron un nuevo marco para garantizar la estabilidad del sistema monetario y financiar la reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial.<sup>2</sup> Entre las medidas que propiciaron el cambio de aquel paradigma geopolítico se encuentran el establecimiento de un sistema de intercambio basado en el dólar, pero vinculado al oro (a razón de 35 dólares por onza de oro, debido a que EE. UU. poseía tres cuartas partes del suministro mundial de oro), así como la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que es parte del actual Grupo del Banco Mundial (GBM).<sup>3</sup>

Con estas medidas, EE. UU. logró no solo desplazar a la libra esterlina después de 130 años de hegemonía y establecer al dólar como divisa de intercambio mundial, sino también crear y liderar dos instrumentos geoeconómicos de poder mundial como son el FMI (que realiza el seguimiento de la economía mundial y de los países miembros, concede préstamos a los países que enfrentan problemas de balanza de pagos, y brinda ayuda práctica a los miembros) y el GBM (que proporciona financiamiento, asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica a los Gobiernos de los países en desarrollo),<sup>4</sup> reafirmando su poder político y económico.<sup>5</sup>

Sin embargo, 27 años después, en plena guerra de Vietnam y ante la fuerte crisis que enfrentaba EE. UU. por sus altos déficits, el presidente estadounidense, Richard Nixon, devaluó el dólar y declaró el 15 de agosto de 1971 la inconvertibilidad del dólar en oro.<sup>6</sup> Finalmente, en 1973, Nixon terminó con el tipo de cambio fijo; con lo cual, la

---

1 Voz de América. “Kamala Harris Critica a China por Visita a Japón”. *Voz de América*, 27 de mayo de 2024. <https://www.vozdeamerica.com/a/kamala-harris-critica-china-visita-japon/6767638.html>

2 El Blog Salmon. “A 70 años de Bretton Woods y la dominación global del dólar”. *El Blog Salmon*, n.d. <https://www.elblogsalmon.com/mercados-financieros/a-70-anos-de-bretton-woods-y-la-dominacion-global-del-dolar>

3 Mizrahi, Darío. “A 75 años de Bretton Woods, el pacto que diseñó el orden económico global que hoy se está desmoronando”. *Infobae América*, 25 de mayo de 2024. <https://www.infobae.com/america/2024/05/25/a-75-anos-de-bretton-woods-el-pacto-que-diseno-el-orden-economico-global-que-hoy-se-esta-desmoronando/>

4 World Bank Group. “The World Bank Group and the International Monetary Fund (IMF)”. *World Bank*, 2024. <https://www.worldbank.org/en/archive/history>

5 Proyecto Bretton Woods. “¿Cuáles son las principales críticas al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional?” *Proyecto Bretton Woods*, 15 de julio de 2019. <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2019/07/cuales-son-las-principales-criticas-al-banco-mundial-y-el-fondo-monetario-internacional/>.

6 World Bank Group. “The World Bank Group and the International Monetary Fund (IMF)”. *World Bank*, 2024. <https://www.worldbank.org/en/archive/history>

Reserva Federal no necesitaba mantener una relación estable entre billetes y metal.<sup>7</sup> A partir de ese instante, el dólar se convirtió en una moneda netamente *fiduciaria*, una palabra que proviene de la raíz latina fiducia, que significa fe o confianza. Es decir, actualmente, el dólar no tiene un respaldo físico y se sustenta en la fe de la comunidad internacional por el buen funcionamiento del sistema económico estadounidense.<sup>8</sup> No obstante, otras potencias como China y Rusia pretenden establecer un nuevo orden económico mundial, menos dependiente del dólar y del sistema financiero liderado por los EE. UU.

Al respecto, en el año 2002, la economía de la RPC representaba el 3 % del PIB mundial y poseía menos del 1 % de las solicitudes de patentes presentadas a nivel mundial.<sup>9</sup> Sin embargo, dos décadas después, en el año 2022, su economía ya representaba el 18 % del PIB mundial<sup>10</sup> y poseía casi el 47 % de las solicitudes de patentes presentadas a nivel mundial,<sup>11</sup> siendo la empresa china Huawei la líder global en patentes tecnológicas en telecomunicaciones y transformación digital.<sup>12</sup> Indudablemente, estos datos muestran que la RPC viene logrando un gran avance geoeconómico, enfrentándose comercial y financieramente a los EE. UU.

Considerando que la Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras Mundiales (SWIFT, por sus siglas en inglés) es una organización cooperativa internacional que ofrece una plataforma de mensajería financiera a su comunidad de usuarios (unas 11.000 entidades financieras y corporativas en más de 200 países) y que acata sanciones internacionales impuestas por los EE. UU. y la Unión Europea (UE), tanto Rusia como la RPC han creado sus propios sistemas de pago para evitar

---

7 Mizrahi, Darío. “A 75 años de Bretton Woods, el pacto que diseñó el orden económico global que hoy se está desmoronando”. *Infobae América*, 25 de mayo de 2024. <https://www.infobae.com/america/2024/05/25/a-75-anos-de-bretton-woods-el-pacto-que-diseno-el-orden-economico-global-que-hoy-se-esta-desmoronando/>

8 Redacción Clarín. “¿Cuál es el respaldo del dólar?”. *Clarín*, 29 de septiembre 2018. [https://www.clarin.com/economia/respaldo-dolar\\_o\\_uoiRzWFLT.html](https://www.clarin.com/economia/respaldo-dolar_o_uoiRzWFLT.html).

9 Fan, Ana. “TRABAJO FIN DE ESTUDIO, GADE, UPCT 2020”. *Repositorio UPCT*, 2020. <https://repositorio.upct.es/xmlui/bitstream/handle/10317/8820/tfg-fan-ana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

10 Equipo Singular Bank. “Entorno global: Las economías del mundo en un único gráfico, ¿cuánto aporta cada país al producto mundial bruto (PIB)?”. *Blog SelfBank*, 8 de abril de 2022. <https://blog.selfbank.es/las-economias-del-mundo-en-un-grafico-cuanto-aporta-cada-pais-al-pib/#:~:text=China%2C%20mantiene%20la%20segunda%20plaza.de%20siderurgia%2C%20electr%C3%B3nica%20y%20rob%C3%B3tica>.

11 Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). “Datos y cifras de la OMPI sobre PI, edición de 2022”. *Wipo*, 2022. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo-pub-943-2022-es-wipo-ip-facts-and-figures-2022.pdf>

12 Huawei Technologies Co., Ltd. “Huawei es líder global en patentes tecnológicas en telecomunicaciones y transformación digital”. *Huawei*, 3 de noviembre de 2020. <https://dplnews.com/como-llega-huawei-a-ser-lider-en-patentes-en-el-mundo/>

la amenaza de estas sanciones.<sup>13</sup> Por un lado, Rusia, tras anexionarse la península ucraniana de Crimea en el año 2014 y ante su posible exclusión de SWIFT, desarrolló —a través del Banco Central de Rusia— su propio sistema de pagos, el SPFS, que conecta a más de 400 instituciones rusas, en su mayoría bancos, pero que para finales del año 2021 ya conectaba a 23 bancos de Armenia, Bielorrusia, Alemania, Kazajstán, Kirguistán y Suiza.<sup>14</sup> Por otro lado, en el año 2015 y con el respaldo del Banco Popular de China, la RPC lanzó el Sistema de Pago Interbancario Transfronterizo (CIPS, por sus siglas en inglés) para internacionalizar el uso del renminbi (la moneda oficial de la RPC, cuya unidad básica es el yuan). A septiembre de 2023, el CIPS ya cubría a más de 4.300 instituciones bancarias en 182 países y regiones de todo el mundo.<sup>15</sup> De hecho, hay planes para integrar el SPFS ruso con el CIPS chino.<sup>16</sup> En el último año, Rusia ha recurrido al comercio en yuanes debido a las sanciones occidentales a sus exportaciones, importaciones y comercio energético, motivadas por la invasión rusa a Ucrania de febrero de 2022.<sup>17</sup>

Con ello, la RPC intenta desmontar el actual orden económico y establecer más acuerdos comerciales en yuanes para incrementar la relevancia de esta moneda en los mercados mundiales y desafiar el dominio del dólar estadounidense en el comercio internacional.<sup>18</sup> Al respecto, en marzo de 2023, el gigante estatal chino del petróleo y el gas CNOOC y el gigante francés TotalEnergies completaron la primera operación de gas natural licuado (GNL) en el mercado con pago en yuanes de casi 65.000 toneladas de GNL importado de los Emiratos Árabes Unidos.<sup>19</sup> Asimismo, en noviembre de 2023, la RPC y Arabia Saudita suscribieron un acuerdo de swap (un intercambio de divisas entre dos países que actúa como un préstamo contingente entre bancos centrales) por un valor aproximado de 7.000 millones de dólares. Dicho acuerdo tiene un peso simbólico significativo ya que Arabia Saudita es el principal

---

13 Torres, A. “¿Qué es el sistema SWIFT?”. *El Orden Mundial*, 24 de mayo de 2023. <https://elordenmundial.com/que-es-sistema-swift/>

14 Devonshire-Ellis, Chris. “SPFS — Russia’s Alternative To SWIFT”. *Russia Briefing*, 15 de diciembre 2021. <https://www.russia-briefing.com/news/spfs-russia-s-alternative-to-swift.html/>

15 China International Patent System (CIPS). (2024). [https://www.cips.com.cn/en/participants/participants\\_announcement/60157/index.html](https://www.cips.com.cn/en/participants/participants_announcement/60157/index.html).

16 Devonshire-Ellis, Chris. “SPFS — Russia’s Alternative To SWIFT”. *Russia Briefing*, 15 de diciembre 2021. <https://www.russia-briefing.com/news/spfs-russia-s-alternative-to-swift.html/>

17 World Energy Trade. “China realiza la primera transacción de GNL en yuanes”. *World Energy Trade*, 10 de mayo de 2024. <https://www.worldenergytrade.com/oil-gas/general/china-primera-transaccion-gnl-yuanes>

18 Ibid.

19 Ibid.

exportador de petróleo del mundo.<sup>20</sup> Adicionalmente, en abril de 2023, se conoció que Bangladesh realizará un primer pago en yuanes a Rusia equivalente a 300 millones de dólares por la construcción de la central nuclear de Rooppur, un proyecto respaldado al 90 % por un préstamo del Gobierno ruso que tendrá un coste de 12.650 millones de dólares y que durante su construcción empleará a 2.500 técnicos de la Corporación Estatal de Energía Nuclear rusa Rosatom.<sup>21</sup> Actualmente, el banco central chino tiene 29 acuerdos de swap activos, que superan los 4 billones de yuanes.<sup>22</sup>

En ese contexto, la RPC también ha mostrado su intención de lograr una mayor presencia del yuan en América Latina, luego de volverse un socio comercial clave y una importante fuente de financiamiento para algunos países de la región. Por una parte, en el año 2015, la RPC y Chile firmaron acuerdos de intercambio de inversiones y divisas, y anunciaron la apertura del primer banco de compensación en yuanes de la región.<sup>23</sup> Por otra parte, en marzo de 2023, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC confirmó la firma de un memorando de cooperación con Brasil que ayudará a promover el comercio y la inversión bilateral en yuanes. Para ello, el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y el banco brasileño BBM acordaron reducir los costos de transacciones comerciales con cambio directo entre el real y el yuan, posibilitándosele a la entidad brasileña su entrada al CIPS.<sup>24</sup> Asimismo, en abril de 2023, el ministro de Economía argentino, Sergio Massa, anunció la activación del swap con China, que permite el pago con yuanes de más de 1.040 millones de dólares correspondientes a importaciones provenientes del país asiático.<sup>25</sup> Igualmente, en julio de 2023, el ministro de Economía boliviano, Marcelo Montenegro, informó que en solo dos meses se concretaron operaciones financieras por 278 millones de yuanes, previéndose un

---

20 Benzinga Español. “Acuerdo swap de divisas entre China y Arabia Saudita”. *Benzinga*, 21 de noviembre de 2023. <https://es.benzinga.com/2023/11/21/acuerdo-swap-divisas-china-arabia-saudita/>

21 El Economista. “El acuerdo ‘nuclear’ entre Rusia y Bangladesh se saldará en yuanes: primer aviso para el dólar y EEUU”. *El Economista*, 23 de abril de 2023. <https://www.economista.es/economia/noticias/12233343/04/23/el-acuerdo-nuclear-entre-rusia-y-bangladesh-se-saldara-en-yuanes-primer-aviso-para-el-dolar-y-eeuu.html>.

22 Benzinga Español. “Acuerdo swap de divisas entre China y Arabia Saudita”. *Benzinga*, 21 de noviembre de 2023. <https://es.benzinga.com/2023/11/21/acuerdo-swap-divisas-china-arabia-saudita/>

23 BBC Mundo. “Sequía en Argentina: el campo sufre su peor crisis en 60 años”. *BBC*, 24 de mayo de 2024. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65579660>

24 SWI. “China confirma el acuerdo comercial bilateral en yuanes con Brasil”. *Swissinfo*, 30 de marzo de 2023. [SWI swissinfo.ch](https://www.swissinfo.ch).

25 Gobierno Argentino. “Argentina deja de pagar importaciones en dólares y pasa a yuanes”. *Argentina.gob.ar.*, 26 de abril de 2023. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-deja-de-pagar-importaciones-en-dolares-y-pasa-yuanes>.

incremento del uso de esa divisa tras la exportación del carbonato de litio boliviano.<sup>26</sup> Cabe resaltar que las compañías chinas CTL (*Contemporary Amperex Technology*) y Citic Guoan, además de la rusa *Uranium One Group*, subsidiaria de Rosatom, se han comprometido a invertir casi 2.000 millones de dólares en Bolivia para producir 50.000 toneladas de carbonato de litio al año a partir del 2025.<sup>27</sup>

Sin embargo, se debe precisar que, pese al reconocido avance de la divisa china en el comercio mundial, esta divisa todavía se encuentra muy lejos de convertirse en la moneda más utilizada en las transacciones internacionales ya que, actualmente, el yuan solo representa el 2,7 % del mercado, frente al 41 % del dólar estadounidense.<sup>28</sup> Consciente de esta realidad, la RPC viene impulsando otros mecanismos a fin de avanzar tanto en el ámbito político como en el ámbito económico mundial.

### La Nueva Ruta de la Seda

Aunque China incrementó en 7,2 % su presupuesto de defensa en el año 2023, constituyéndose en el segundo mayor del mundo después del de EE. UU.,<sup>29</sup> hoy en día, el verdadero poder de la RPC radica en las finanzas, la economía y la tecnología. En ese sentido, la RPC viene apostando por una penetración económica mundial a través de la Nueva Ruta de la Seda, también conocida como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés); un proyecto internacional de infraestructuras (marítima, terrestre y digital) que el presidente chino, Xi Jinping, lanzó en el año 2013 para conectar el país con Asia y el resto del mundo con el propósito de ganar influencia económica y política a nivel global.<sup>30</sup> Desde su creación, la BRI ha superado el billón de dólares en participación acumulada, en tanto que la RPC ha firmado más de 200 acuerdos de cooperación con 152 países y 32 organizaciones internacionales.<sup>31</sup> Una década después, la BRI se ha expandido a Europa, Asia, África y América Latina, enfrentando críticas y desafíos.

26 Associated Press. “Bolivia ya comercia en yuanes ante la escasez de dólares”. *Voz de América*, 28 de julio 28 de 2023. <https://www.vozdeamerica.com/a/bolivia-ya-comercia-en-yuanes-ante-la-escasez-dolares/7201723.html>

27 Ibid.

28 Redacción. “China cierra su primera transacción en yuanes de GNL”. *El Periódico de la Energía*, 30 de marzo de 2023. <https://elperiodicodelaenergia.com/china-cierra-primer-transaccion-yuanes-gnl/>

29 DW. “China aumenta en 7,2% su presupuesto de Defensa para 2023”. *Deutsche Welle*, 5 de marzo de 2023. <https://www.dw.com/es/china-aumenta-en-72-su-presupuesto-de-defensa-para-2023/a-64888759>

30 Sebastián, Isabel. “¿Qué es la Nueva Ruta de la Seda china?”. *El Orden Mundial*, 29 de diciembre, de 2022. <https://elordenmundial.com/que-es-nueva-ruta-seda-china/>

31 Yeh, Chia-Chun. “Cumbre Nueva Ruta de la Seda: ¿Tiene éxito el ‘sueño chino’?”. *Deutsche Welle*, 17 de octubre de 2023. <https://www.dw.com/es/cumbre-nueva-ruta-de-la-seda-cu%C3%A1n-exitoso-es-el-sue%C3%B1o-chino-de-xi-jinping/a-67126426>

En Europa, por ejemplo, en el año 2015, el Gobierno de Montenegro cerró un acuerdo con la empresa pública *China Communications Construction Company* para la construcción de los primeros 41 kilómetros de una autopista de 163 kilómetros que pretende cruzar de sur a norte el país. Para la ejecución de esta obra, Montenegro accedió a un préstamo de cerca de 1.000 millones de dólares de *Exim Bank*, también estatal chino.<sup>32</sup> Tras acusaciones de corrupción y de soborno, el proyecto lleva dos años de retraso y el actual Gobierno de Montenegro enfrenta el gran riesgo de incumplir las cuotas del crédito ya que en caso de incumplimiento el contrato estipula que el país debe renunciar a la soberanía sobre ciertas partes de su territorio, tras un procedimiento de arbitraje que tendría lugar en China, siguiendo las leyes chinas.<sup>33</sup> Muchos países occidentales han criticado la decisión de Montenegro y han alertado sobre las consecuencias de lo que denominan *la diplomacia de la trampa de la deuda*, una supuesta estrategia china para hacer uso de su poder económico y en caso de que los países no puedan pagar, apoderarse de sus activos.<sup>34</sup> Algo que la RPC ha rechazado, al afirmar que las prácticas crediticias y de financiamiento, en el contexto de la BRI, se basan en estándares internacionales, empleados también por otros países.<sup>35</sup>

Un año después, en 2016, el gigante estatal chino *COSCO Shipping Corporation* adquirió el 67 % del capital social del puerto griego de El Pireo, el mayor centro logístico para la distribución de mercancías en Grecia y en el Mediterráneo Oriental, por el monto de 368,5 millones de euros (unos 396 millones de dólares). Una operación que podría generar ingresos de hasta 1.500 millones de euros (unos 1.613 millones de dólares) a las arcas públicas griegas, debido a un dividendo y a una comisión anual que COSCO pagará por la concesión de 36 años para operar la infraestructura del puerto.<sup>36</sup>

---

32 Vila, Pol. “La deuda de Montenegro con China, o cómo Pekín puede hacerse con un puerto en Europa”. *El Orden Mundial*, 24 de agosto de 2022. <https://elordenmundial.com/deuda-montenegro-china-pekín-puede-puerto-europa/>

33 Von der Brelie, Hans. “La construcción de una autopista en Montenegro activa las alarmas en la UE y la ciudadanía”. *Euronews*, 8 de mayo de 2021. <https://www.euronews.com/tag/montenegro>

34 Mundo. “‘Trampa de la deuda’: la estrategia de China para expandir su influencia en Europa y que puede llevar a la ruina a Montenegro”. *Infobae*, 27 de mayo de 2024. <https://www.infobae.com/america/mundo/2021/05/08/trampa-de-la-deuda-la-estrategia-de-china-para-expandir-su-influencia-en-europa-y-que-puede-llevar-a-la-ruina-a-montenegro/>

35 News. “Cómo la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China cambió al mundo durante la última década”. *Cadena Global de Televisión de China*, 11 de septiembre de 2023. <https://espanol.cgtn.com/news/2023-09-11/1701065472324169729/index.html>

36 “Atenas vende el Puerto de El Pireo al gigante estatal chino COSCO por 368 millones”. *Radio y Televisión Española*, 8 de abril de 2016. <https://www.rtve.es/noticias/20160408/atenas-vende-puerto-pireo-gigante-chino-cosco-por-368-millones/1333648.shtml>

Recientemente, en mayo de 2023, el Gobierno de Alemania anunció que permitirá que el 24,9 % de una terminal del puerto de Hamburgo sea vendida a COSCO. Cabe resaltar que la empresa china pretendía hacerse con el 35 % de esa terminal; no obstante, dichas aspiraciones tuvieron que limitarse al 24,9 % ya que esta rebaja le permite al jefe del gobierno alemán, Olaf Scholz, aprobar personalmente la venta sin pasar por el Consejo de Ministros, donde liberales y ecologistas podrían haber bloqueado la operación si el porcentaje vendido hubiera superado el 25 %, considerando que el puerto de Hamburgo es de importancia estratégica para la industria alemana y uno de los más importantes de Europa.<sup>37</sup> Sin duda, los préstamos e inversiones en infraestructura que la RPC viene realizando en Europa han generado crítica y preocupación entre los países miembros de la Comunidad Europea, así como de los EE. UU. ya que cuantos más activos de este tipo tenga China en Europa mayor será su influencia en dicha región.<sup>38</sup>

Sin embargo, el avance de la BRI en Europa no es una tarea fácil. En diciembre de 2023, cuatro años después de convertirse en el único país del G7 que se adhirió al proyecto de infraestructura de la RPC, Italia se retiró formalmente de este proyecto, debido a la frustración por las promesas incumplidas y a la reevaluación estratégica italiana. De los 20.000 millones de euros (unos 21.500 millones de dólares) en negocios previstos en el año 2019, poco o nada ha llegado a Italia, siendo la RPC la más beneficiada. Desde esa fecha, las exportaciones italianas a China se incrementaron de 14.500 millones de euros a 18.500 millones de euros, mientras que las exportaciones chinas a Italia lo hicieron de 33.500 millones de euros a 50.900 millones de euros.<sup>39</sup>

En Asia, por citar algunos ejemplos, en octubre de 2023, Indonesia inauguró el primer tren de alta velocidad del Sudeste Asiático que fuera financiado en parte por la RPC a través de préstamos y que conecta la capital Yakarta con la ciudad de Bandung (unos 140 kilómetros). Tras cuatro años de retraso y un coste adicional de 1.200 millones de dólares, esta obra fue construida por *PT Kereta Cepat Indonesia China* (una empresa de riesgo compartido creada en el año 2015

---

37 Martín, Idafe. “China pisa fuerte en Europa y compra parte del estratégico puerto alemán de Hamburgo”. *Clarín*, 11 de mayo de 2023. [https://www.clarin.com/mundo/china-pisa-fuerte-europa-compra-parte-estrategico-puerto-aleman-hamburgo\\_o\\_twAAzImAhI.html](https://www.clarin.com/mundo/china-pisa-fuerte-europa-compra-parte-estrategico-puerto-aleman-hamburgo_o_twAAzImAhI.html)

38 Ibid.

39 Mundo. “Italia abandonó el proyecto chino de la nueva Ruta de la Seda”. *Infobae*, 6 de diciembre de 2023. <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/12/06/italia-abandono-el-proyecto-chino-de-la-nueva-ruta-de-la-seda/#:~:text=Italia%20se%20retir%C3%B3%20formalmente%20del,el%20mi%C3%A9rcoles%20una%20fuente%20gubernamental>

entre una compañía estatal indonesia y un consorcio chino), a un costo de 7.270 millones de dólares.<sup>40</sup>

En ese sentido, la RPC se ha convertido en el principal acreedor de diversos países de la región, generando deudas difíciles de pagar. Al respecto, en el año 2010, Sri Lanka accedió a un préstamo de la RPC para construir el puerto de Hambantota, con la condición de que la obra fuera realizada por *China Harbour Engineering Company*. Sin embargo, ante el incumplimiento del pago de la deuda, en diciembre de 2017, Sri Lanka tuvo que ceder la explotación de Hambantota a China por 99 años por 1.120 millones de dólares.<sup>41</sup> La construcción y cesión de este puerto a la RPC ha generado preocupación no solo por los sobornos que se habrían dado a funcionarios y políticos de Sri Lanka a cambio de su apoyo al proyecto, sino también por el uso militar que se le podría dar al puerto.<sup>42</sup> Aunque el acuerdo de alquiler del puerto excluye el uso militar del sitio por parte de la RPC, países occidentales señalan que el gobierno de Sri Lanka podría verse presionado a permitirlo ya que todavía se encuentra muy endeudado con China.<sup>43</sup> En el año 2022, Sri Lanka se declaró en quiebra, siendo la RPC su mayor acreedor con casi el 52 % de su deuda total.<sup>44</sup>

En África, la situación no es muy diferente. En las últimas décadas, la RPC se ha convertido en el principal socio económico de esta región. El intercambio comercial entre ambos pasó de 1.000 millones de dólares en el año 1992 a más de 100.000 millones en el año 2008, estimándose que para el año 2035 esta cifra podría alcanzar los 300.000 millones de dólares.<sup>45</sup> Por ello, no es de extrañar que la primera visita oficial de Xi Jinping, como jefe de Estado, tanto en el año 2013 como en su reelección en el año 2018, fue a África. No obstante, la RPC no solo es el principal socio comercial de la región, sino también uno de sus principales prestamistas. África acumula una deuda de 153.000 millones de dólares con la RPC, que entre el año 2000 y el 2019 ha

---

40 Swissinfo. “Indonesia inaugura primer tren de alta velocidad de la región, parte de la Ruta de la Seda”. *Portal suizo de noticias e información multimedia*, 1 de octubre de 2023. <https://reporteasia.com/destacado/2023/10/02/indonesia-inaugura-el-primer-tren-de-alta-velocidad-del-sudeste-asiatico/>

41 “El caso Sri Lanka, clave para entender por qué los países desarrollados no confían en los créditos chinos”. *Infobae*, 14 de noviembre de 2020. <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/11/14/el-caso-sri-lanka-clave-para-entender-por-que-los-paises-desarrollados-no-confian-en-los-creditos-chinos/>

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Yeh, Chia-Chun. “Cumbre Nueva Ruta de la Seda: ¿Tiene éxito el ‘sueño chino’?”. *Deutsche Welle*, 17 de octubre de 2023. <https://www.dw.com/es/cumbre-nueva-ruta-de-la-seda-cuánto-exitoso-es-el-sueño-chino/a-67126426>

45 Ortiz, Patricio. “La imparable ‘colonización’ de África por parte de China”. *El País*, 12 de enero de 2023. <https://elpais.com/videos/2023-01-13/la-imparable-colonizacion-de-africa-por-parte-de-china.html>

concedido 1.143 préstamos a Gobiernos de este continente.<sup>46</sup> Las inversiones chinas en África son significativas; por ejemplo, de los 231 puertos comerciales que tiene África, 61 han sido construidos por empresas chinas. Asimismo, la RPC ha construido 10,000 kilómetros de vías férreas en este continente.<sup>47</sup>

Pero, ¿por qué China se interesa tanto en África? La respuesta es muy sencilla. Por un lado, la RPC necesita hidrocarburos y recursos minerales para continuar con su proceso de industrialización y crecimiento, teniendo un exceso de capital que desea invertir en el exterior. Por otro lado, los Estados africanos poseen gran cantidad de recursos naturales, careciendo de capital y de infraestructura que impulsen su crecimiento.<sup>48</sup> Por ende, se genera una relación comercial y política de mutua necesidad e interés. Un claro ejemplo de este tipo de relación bilateral se muestra en lo que se conoce como el *modelo Angola*, una fórmula en la que la RPC ofrece ayuda financiera en forma de créditos y construcción de infraestructura a cambio de recursos naturales. En el año 2002, tras décadas de violencia y guerra civil, Angola había logrado cierta estabilidad y requería de financiación para desarrollarse. En ese contexto, la RPC se aproxima a este país, ofreciéndole préstamos a cambio de considerables cantidades de petróleo. Angola es el país africano que no solo posee la segunda mayor reserva de petróleo del continente, sino también que mayores préstamos chinos ha recibido, unos 42.600 millones de dólares entre los años 2000 y 2019.<sup>49</sup> Sin embargo, estas oportunidades de desarrollo se ven frenadas por diversos factores económicos y políticos existentes en los Estados africanos, incluidos los altos índices de corrupción, imposibilitando la reducción de la pobreza y la desigualdad en esta región.

La RPC no solo construye grandes centrales eléctricas, puentes, carreteras, puertos y líneas férreas en África, sino también importa diversas materias primas desde este continente: petróleo de Sudán y Angola, uranio de Namibia y Níger, cobalto y coltán de la República Democrática del Congo, entre otros.<sup>50</sup> Esta estrecha relación genera preocupación en países occidentales, como los EE. UU., ya que si las finanzas de los Gobiernos africanos dependen en exceso de los fondos chinos, sus decisiones políticas

---

46 Merino, Álvaro. “Los préstamos de China en África”. *El Orden Mundial*, 21 de marzo de 2022. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/prestamos-de-china-a-africa/>

47 Ortiz, Patricio. “La imparable ‘colonización’ de África por parte de China”. *El País*, 12 de enero de 2023. <https://elpais.com/videos/2023-01-13/la-imparable-colonizacion-de-africa-por-parte-de-china.html>

48 Ibid.

49 Merino, Álvaro. “Los préstamos de China en África”. *El Orden Mundial*, 21 de marzo de 2022. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/prestamos-de-china-a-africa/>

50 Ibid.

y económicas pueden verse fuertemente influenciadas por la RPC; a lo que se sumaría las consecuencias de lo que denominan la *trampa de la deuda*.

Es tal la influencia de la RPC en esta región, que, en agosto de 2017, inauguró en Djibouti su primer establecimiento militar fuera del territorio nacional. Esta base militar —ubicada cerca del puerto de Doraleh— ocupa una superficie de 360.000 metros cuadrados y cuenta con un muelle de 600 metros de longitud, un helipuerto, una pista de aterrizaje corta, depósitos para municiones y/o armamento, y oficinas administrativas, pudiendo albergar hasta 400 infantes de marina.<sup>51</sup> Aunque el establecimiento de esta base militar china ha despertado controversias para la comunidad internacional, lo cierto es que países como EE. UU., Francia, Japón, Arabia Saudita e Italia también cuentan con bases militares en dicho país, debido a que la política exterior liderada por el presidente yibutí Ismaïl Omar Guelleh, en el poder desde el año 1999, impulsa la concesión para la radicación de bases militares extranjeras como una fuente de ingresos al erario público; estimándose rentas anuales de entre 20 y 60 millones de dólares por cada instalación.<sup>52</sup>

La República de Djibouti se beneficia no solo de la instalación de esta base militar china, sino también de las inversiones que la RPC ha efectuado en diversas obras de infraestructura, como la remodelación de las instalaciones portuarias y la construcción de un centro logístico. Una de estas significativas obras es la construcción de una línea férrea de alta velocidad Addis Abeba–Yibuti, que permite conectar los 752 kilómetros que separan a la capital etíope con la salida al mar, a través de Djibouti.<sup>53</sup> Este importante medio de transporte de cargas y pasajeros, por el que la RPC invirtió unos 4.000 millones de dólares, resulta vital tanto para Etiopía, que perdió su salida al mar tras la independencia de Eritrea, como para Djibouti, ya que por la estación yibutí de Nagad transitan la totalidad del comercio exterior etíope, junto a mercancías, materias primas e hidrocarburos, procedentes de República Centroafricana, Sudán y Sudán del Sur, entre otros.<sup>54</sup>

No obstante, China no es el único actor internacional con intereses en África. En el año 2022, los países de la UE, para contrarrestar el avance de la RPC en esta región, se comprometieron a invertir 150.000 millones de euros (unos 164.000 millones de

---

51 Gómez, María Soledad. “Bases Militares en Djibouti, un enclave geoestratégico”. *Geopol21*, 6 de septiembre de 2021. <https://geopol21.com/bases-militares-en-djibouti-un-enclave-geoestrategico/>

52 Ibid.

53 Ibid.

54 Ibid.

dólares) en el continente africano hasta el año 2027, a través de un ambicioso plan de transformación digital y desarrollo sostenible, denominado *Global Gateway* (Puerta Global, en español).<sup>55</sup> De hecho, esta pugna internacional por el poder también se replica en otras regiones como ALC.

## El Avance de China en América Latina y el Caribe

En las últimas dos décadas, el comercio entre la RPC y la región de ALC se multiplicó por 26, pasando de 12.000 millones de dólares en el año 2000 a 315.000 millones de dólares en el año 2020; estimándose que para el año 2035 supere los 700.000 millones de dólares.<sup>56</sup> La evolución de estas cifras no es producto del azar, sino de una manifiesta decisión política de la RPC por ampliar su influencia en esta importante región. En el año 2008, la RPC publicó su primer Libro Blanco de políticas hacia ALC, actualizado en el año 2016,<sup>57</sup> en el que subraya sus prioridades y creciente interés en la región, a través de una estrategia comercial y financiera. En este documento, la RPC define claramente sus ambiciones en materia de comercio, inversión industrial, cooperación financiera, cooperación en materia de energía y recursos, cooperación en materia de infraestructuras, así como cooperación en la fabricación.<sup>58</sup> Sin embargo, el interés de la RPC en ALC no solo se enmarca en el ámbito comercial y de las inversiones, sino también en los ámbitos político, social y cultural.

Por ello, la RPC apuesta por el fortalecimiento tanto de las relaciones bilaterales con los Estados de la región, como de las relaciones con organismos multilaterales que actúan en ella. En ese sentido, en el año 2004, la RPC se incorporó como miembro observador permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, en el año 2009, se convirtió en miembro no prestatario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde invirtió 350 millones de dólares para financiar diversos

---

55 Ortiz, Patricio. “La imparable ‘colonización’ de África por parte de China”. *El País*, 12 de enero de 2023. <https://elpais.com/videos/2023-01-13/la-imparable-colonizacion-de-africa-por-parte-de-china.html>

56 Hernandez, Bruno. “China-América Latina y el Caribe: inversión, comercio y perspectivas futuras”. *China Briefing*, 17 de noviembre de 2023. <https://www.china-briefing.com/news/china-america-latina-y-el-caribe-inversion-comercio-y-perspectivas-futuras/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20Foro%20Econ%C3%B3mico%20Mundial,millones%20a%20US%24315.000%20millones>

57 “Full text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”. *The State Council, The People’s Republic of China*. 24 de noviembre 2016. [http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2016/11/24/content\\_281475499069158.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm).

58 Hernandez, Bruno. “China-América Latina y el Caribe: inversión, comercio y perspectivas futuras”. *China Briefing*, 17 de noviembre de 2023. <https://www.china-briefing.com/news/china-america-latina-y-el-caribe-inversion-comercio-y-perspectivas-futuras/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20Foro%20Econ%C3%B3mico%20Mundial,millones%20a%20US%24315.000%20millones>

programas en la región.<sup>59</sup> Asimismo, la conformación del Foro China – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), a fines del año 2014, con el objetivo de promover el desarrollo de la Asociación de Cooperación Integral entre la RPC y ALC, demuestra no solo el gran interés que el gigante asiático tiene en la región, sino también la forma pragmática que emplea para alcanzar sus objetivos.

Al respecto, se puede afirmar que el marco de cooperación planteado por la RPC para con la región está compuesto por dos importantes políticas. Por un lado, se encuentra el esquema numérico del “1+3+6”, que el presidente Xi Jinping mencionó en el año 2014, en Brasil, durante la reunión de los BRICS; donde el “1” se refiere a un programa como guía de cooperación (es decir, el Plan de Cooperación 2015–2019 acordado durante la primera reunión ministerial del Foro China – Celac, en el año 2015), el “3” se refiere a los tres motores como fuerza propulsora de la cooperación (el comercio, la inversión y cooperación financiera) y el “6” se refiere a los seis ejes como puntos clave de la cooperación (los recursos, la construcción de infraestructuras, la agricultura, la manufactura, la innovación tecnológica y científica, así como la tecnología de la información). Por otro lado, se encuentra la modalidad de cooperación en capacidad productiva “3x3”, que el Premier chino Li Keqiang introdujo durante su visita a América Latina en mayo de 2015; donde el primer “3” se refiere a los tres canales para alcanzar la interconexión continental (la logística, la electricidad y la informática), el segundo “3” se refiere a la interacción virtuosa que debe existir entre tres importantes actores (las empresas, la sociedad y el Gobierno) según las leyes del mercado, y el tercer “3” se refiere a las tres canales de financiamiento (los fondos, los créditos y los seguros) en los proyectos de cooperación.<sup>60</sup> Por consiguiente, se puede afirmar que la RPC ha desarrollado una política específica hacia ALC, demostrando que no se encuentra interesado en modificar el patrón vigente en la región, ni la forma y el tipo de régimen de los gobiernos con los que se relaciona.

Actualmente, la RPC no solo es el mayor socio comercial de Argentina, Brasil, Chile y Perú;<sup>61</sup> sino también el principal receptor de las exportaciones de Brasil, Chile, Cuba,

---

59 Grefi. “El rol de América Latina y el Caribe en la Iniciativa de la Franja y la Ruta”. *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales Dar*, diciembre 2019. [https://dar.org.pe/archivos/publicacion/205\\_informe\\_grefi.pdf](https://dar.org.pe/archivos/publicacion/205_informe_grefi.pdf)

60 Ibid.

61 Calamur, Krishnadev. “Tillerson to Latin America: Beware of China”. *The Atlantic*, 3 de febrero de 2018. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/02/rex-in-latam/552197/>.

Perú y Uruguay.<sup>62</sup> Sin embargo, pese al crecimiento de las relaciones comerciales, existen significativas diferencias en los productos comercializados, ya que mientras que los países de ALC exportan principalmente materias primas a China, la RPC exporta productos manufacturados y de alta tecnología a esta región, afectando a las industrias locales. Adicionalmente, la relación comercial entre la RPC y ALC está muy concentrada tanto en bienes como en geografía.<sup>63</sup> El 70 % de los bienes exportados a la RPC se componen de cinco productos principales (entre ellos: soja, petróleo crudo y cobre), en tanto que el 90 % de estos bienes son exportados por cuatro países (Brasil, Chile, Perú y Venezuela).<sup>64</sup> No obstante, si bien se pueden mencionar algunas tendencias generales aplicables a la relación entre la RPC y ALC, lo cierto es que la relación desarrollada entre la RPC y los países de la región difiere tanto por las características de cada uno de ellos, como por la intensidad de los vínculos y el impacto de los productos chinos en sus mercados.<sup>65</sup>

En ese contexto, la RPC muestra su interés en ALC no solo por los abundantes recursos naturales que esta región posee y las oportunidades que otorga un mercado de aproximadamente 600 millones de habitantes para acomodar sus productos terminados y de alta tecnología, sino también por su interés en afianzar el principio de *una sola China*, dado que en ALC se encuentran 8 (Guatemala, Belice, Haití, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente, Las Granadinas y Paraguay) de los 13 Estados que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. En la última década, debido al creciente poder económico de la RPC y su negativa a aceptar tener relaciones con Estados que reconocen a Taiwán, países de la región como Panamá (en el año 2017), República Dominicana (en el año 2018), Nicaragua (en el año 2021) y Honduras (en el año 2023) han roto relaciones con Taiwán y reconocido a la RPC como *el único gobierno legítimo que representa a toda China*.<sup>66</sup>

---

62 “A Shifting Trade Landscape in Latin America Favors China and Globalization”. *Global Americans*, 10 de julio de 2017. <https://www.bcg.com/publications/2023/north-america-next-move-shifting-landscape-global-trade>.

63 Hernandez, Bruno. “China-América Latina y el Caribe: inversión, comercio y perspectivas futuras”. *China Briefing*, 17 de noviembre de 2023. <https://www.china-briefing.com/news/china-america-latina-y-el-caribe-inversion-comercio-y-perspectivas-futuras/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20Foro%20Econ%C3%B3mico%20Mundial,millones%20a%20US%24315.000%20millones>

64 Ibid.

65 Grefi. “El rol de América Latina y el Caribe en la Iniciativa de la Franja y la Ruta”. *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales Dar*, diciembre 2019. [https://dar.org.pe/archivos/publicacion/205\\_informe\\_grefi.pdf](https://dar.org.pe/archivos/publicacion/205_informe_grefi.pdf)

66 “Honduras rompe relaciones con Taiwán y reconoce ‘una sola China’: qué países mantienen vínculos con el gobierno de Taipei”. *BBC News Mundo*, 15 de marzo de 2023. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64969870>.

Sin duda, China ha sido bien recibida en la mayoría de los países de la región ya que, a diferencia de instituciones lideradas por EE. UU., las instituciones financieras de desarrollo de la RPC no han condicionado sus préstamos e inversiones a las políticas económicas, ni a las garantías democráticas de los países receptores.<sup>67</sup> Por ello, entre los años 2005 y 2022, el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Ex-Im Bank) han proporcionado más de 136.000 millones de dólares en préstamos a países y empresas estatales de ALC; siendo Venezuela (con 60.000 millones de dólares), Brasil (con 31.000 millones de dólares), Ecuador (con 18.200 millones de dólares) y Argentina (con 17.000 millones de dólares), los principales receptores de estos préstamos.<sup>68</sup> En ese sentido, no es de extrañar que la RPC sea el principal acreedor de Venezuela, ya que este país latinoamericano, a pesar de encontrarse en una grave crisis económica, social y política, paga sus obligaciones con envíos de petróleo a China.<sup>69</sup>

En términos de inversión extranjera directa (IED), la RPC ha invertido 160.000 millones de dólares en ALC entre los años 2000 y 2020, principalmente en fusiones y adquisiciones.<sup>70</sup> Al respecto, en el año 2015, el presidente chino, Xi Jinping, durante una reunión con los líderes de la Celac, prometió una inversión de 250.000 millones de dólares en la región a lo largo de 10 años.<sup>71</sup> Por ello, 22 países de ALC ya han firmado tratados con la RPC para la BRI.<sup>72</sup> Aunque la BRI fue lanzada en el año 2013, la participación de la región ALC en esta iniciativa fue formalizada en enero de 2018, a través de una comunicación enviada por el propio Xi Jinping, en el marco de la Segunda Reunión Ministerial del Foro China – Celac.<sup>73</sup>

---

67 De Esperanza, Cristina. “China en América Latina: ¿el inicio de una nueva Guerra Fría?”. *El Orden Mundial*, 10 de marzo de 2019. <https://elordenmundial.com/china-en-america-latina-el-inicio-de-una-nueva-guerra-fria/>.

68 Ray, Rebecca, Myers, Margaret y Autores adicionales. “Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database.” *Inter-American Dialogue*, Washington, DC.: 2023. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)

69 “China llegó para quedarse en Venezuela”. *Dialogue Earth*, 23 de junio de 2016. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/6895-china-llego-para-quedarse-en-venezuela/>.

70 Hernandez, Bruno. “China-América Latina y el Caribe: inversión, comercio y perspectivas futuras”. *China Briefing*, 17 de noviembre de 2023. <https://www.china-briefing.com/news/china-america-latina-y-el-caribe-inversion-comercio-y-perspectivas-futuras/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20Foro%20Econ%C3%B3mico%20Mundial,millones%20a%20US%24315.000%20millones>

71 Rajagopalan, Megha. “China’s Xi Woos Latin America with \$250 Billion Investments”. *Reuters*, 8 de enero de 2015. <https://www.reuters.com/article/us-china-latam/chinas-xi-woos-latin-america-with-250-billion-investments-idUSKBN0KH06Q20150108/>.

72 Gava, Marcos. “La Franja y la Ruta diez años después, poco que festejar”. *Latinoamerica21*, 24 de septiembre de 2023. <https://latinoamerica21.com/es/la-franja-y-la-ruta-diez-anos-despues-poco-que-festejar/>.

73 Grefi. “El rol de América Latina y el Caribe en la Iniciativa de la Franja y la Ruta”. *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales Dar*, diciembre 2019. [https://dar.org.pe/archivos/publicacion/205\\_informe\\_grefi.pdf](https://dar.org.pe/archivos/publicacion/205_informe_grefi.pdf)

En ese contexto, Brasil es el principal receptor de capitales chinos en la región; estimándose que entre los años 2007 y 2021, la inversión china en Brasil fue de 70.300 millones de dólares en 202 diferentes proyectos, principalmente de los sectores eléctrico (45,5 %) y de petróleo y gas (30,9 %).<sup>74</sup> Solo en el año 2021, las inversiones directas chinas en Brasil sumaron 5.900 millones de dólares en 28 grandes proyectos empresariales, siendo el sector del petróleo y gas el que recibió el 85 % de dicha inversión, debido principalmente a la asociación de la petrolera brasileña Petrobras con los gigantes chinos CNODC y CNOOC para la explotación de yacimientos en aguas muy profundas del Atlántico frente al litoral brasileño.<sup>75</sup> Entre otras importantes inversiones chinas destacan la compra de la planta que Mercedes-Benz tenía en la ciudad de Iracemápolis por parte de Great Wall Motors y la adquisición de la Compañía de Transmisión de Energía de Río Grande do Sul por parte de la empresa *State Grid Corporation*, la mayor compañía de distribución y transmisión de energía eléctrica en China y en el mundo.<sup>76</sup>

Adicionalmente, la RPC es uno de los tres principales socios comerciales de Argentina (con un intercambio comercial de 20.000 millones de dólares en el año 2021) y uno de sus principales inversionistas con distintos proyectos de infraestructura, energía y comunicación, entre otros sectores. Uno de esos proyectos es la construcción de las represas *Ernesto Kirchner* y *Forge Cepernic* en la provincia argentina de Santa Cruz, adjudicado en el año 2013 a un consorcio conformado por las compañías argentinas Electroingeniería e Hidrocuyo S.A. y la compañía china *Gezhouba Group Corporation*. Este proyecto hidroeléctrico que generará 1.310 MW de energía tiene un costo total de 4.714 millones de dólares, el cual viene siendo financiado por los bancos *China Development Bank*, *Industrial and Commercial Bank of China Limited* y el *Bank of China Limited*.<sup>77</sup> Otro de esos proyectos es la construcción de una planta de fertilizantes en Tierra del Fuego con una inversión de 1.250 millones de dólares, la misma que contempla la mejora de los puertos de la provincia y la construcción de una central térmica.<sup>78</sup> Asimismo, en junio de 2022, la empresa china *Gotion High Tech*, uno de los

---

74 “La inversión china en Brasil se triplicó en 2021 y volvió a nivel prepandemia”. *Swissinfo*, 31 de agosto de 2022. [https://www.swissinfo.ch/spa/brasil-inversiones\\_la-inversi%C3%B3n-china-en-brasil-se-triplic%C3%B3-en-2021-y-volvi%C3%B3-a-nivel-prepandemia/47867278](https://www.swissinfo.ch/spa/brasil-inversiones_la-inversi%C3%B3n-china-en-brasil-se-triplic%C3%B3-en-2021-y-volvi%C3%B3-a-nivel-prepandemia/47867278).

75 Ibid.

76 Ibid.

77 Espina, Mariano. “Las tres inversiones millonarias de China en Argentina en los últimos meses”. *Bloomberg Línea*, 23 de agosto de 2022. <https://www.bloomberglinea.com/2022/08/23/las-tres-inversiones-millonarias-de-china-en-argentina-en-los-ultimos-meses/>.

78 Ibid

principales fabricantes del mundo de baterías para autos eléctricos, firmó un acuerdo con la empresa estatal argentina Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado para construir dos plantas de producción de carbonato de litio para baterías eléctricas, con una inversión que superaría los 12 millones de dólares.<sup>79</sup> Adicionalmente, en el año 2022, YPF Tec, la unidad de negocios de la empresa argentina YPF destinada al desarrollo tecnológico, y la empresa minera china *Tianqi Lithium* firmaron un acuerdo para que esta última invierta en la exploración, explotación, producción, comercialización e industrialización del litio en Argentina.<sup>80</sup>

En el marco de las relaciones entre la RPC y Argentina, la finalización de la construcción —en el año 2018— de la Estación de Espacio Lejano, una estación terrena perteneciente a la Administración Espacial Nacional China, ubicada en la provincia argentina de Neuquén, generó no solo debates por el compromiso del Gobierno argentino de no interrumpir ni interferir las actividades chinas en el lugar,<sup>81</sup> sino también sospechas por su secretismo y por las posibilidades que ofrece a la RPC para recabar información en el hemisferio.<sup>82</sup> En noviembre de 2021, tras meses de negociación, el Gobierno chino y el de la provincia de Neuquén firmaron un acuerdo por el que la RPC obtenía el derecho a utilizar el terreno —sin pago de renta— durante 50 años.<sup>83</sup> En ese sentido, las estaciones terrestres chinas instaladas en Argentina, Bolivia y Venezuela han generado también la preocupación de los EE. UU. ya que las principales empresas de tecnología espacial de la RPC, como *China Aerospace Science and Technology Corporation* y *China Aerospace Science and Industry Corporation*, tienen sus raíces en el Ejército Popular de Liberación y continúan suministrando tecnologías relacionadas con el ámbito militar,<sup>84</sup> por lo que los datos que obtengan estas estaciones terrestres

---

79 Ibid.

80 Ibid.

81 “El programa espacial chino en América Latina y la Antártida es una preocupación creciente para el Pentágono”. *Infobae*, 22 de noviembre de 2023. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/11/22/el-programa-espacial-chino-en-america-latina-y-la-antartida-es-una-preocupacion-creciente-para-el-pentagono/>.

82 De Esperanza, Cristina. “China en América Latina: ¿el inicio de una nueva Guerra Fría?”. *El Orden Mundial*, 10 de marzo de 2019. <https://elordenmundial.com/china-en-america-latina-el-inicio-de-una-nueva-guerra-fria/>

83 Moreno, Naomi. “La controvertida estación espacial de China en la Patagonia”. *Universidad de Navarra*, 2023. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-controvertida-estacion-espacial-de-china-en-la-patagonia>.

84 “El programa espacial chino en América Latina y la Antártida es una preocupación creciente para el Pentágono”. *Infobae*, 22 de noviembre de 2023. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/11/22/el-programa-espacial-chino-en-america-latina-y-la-antartida-es-una-preocupacion-creciente-para-el-pentagono/>.

no solo podrían tener un uso civil, sino también un uso militar.<sup>85</sup> No obstante, se debe señalar que todos los países que operan estaciones terrestres en ALC también cuentan con estas capacidades, por lo que podrían utilizar los datos obtenidos en condiciones secretas, de acuerdos con sus intereses nacionales.

Por otra parte, uno de los primeros países de ALC con los que la RPC estableció fuertes relaciones comerciales fue Chile, con quien alcanzó un intercambio comercial de 63.400 millones de dólares el año 2021, constituyéndose en su principal socio comercial. Entre los principales productos que la RPC exportó a Chile, en el año 2021, se encuentran los equipos de transmisión (por 1.730 millones de dólares), computadoras (por 1.350 millones de dólares) y vehículos (por 1.230 millones de dólares); mientras que entre los principales productos que Chile exportó a la RPC, ese mismo año, se encuentran el mineral de cobre (por 20.000 millones de dólares), cobre refinado (por 6.600 millones de dólares) y mineral de hierro (por 2.250 millones de dólares).<sup>86</sup>

Al igual que en otros países de la región, la RPC viene invirtiendo prioritariamente en el sector eléctrico y el sector minero chileno. Por ello, no es de extrañar que las inversiones chinas más importantes de los últimos años en Chile hayan sido realizadas por la empresa *State Grid Corporation*, al adquirir —en el año 2020— la Compañía General de Electricidad S.A. (CGE), la mayor distribuidora de Chile, por unos 3.000 millones de dólares; así como al adquirir —en el año 2019— la empresa Chilquinta Energía, por más de 2.200 millones de dólares. A lo que se le suma la empresa china *Tianqi Lithium Corporation*, al adquirir —en el año 2018— el 24 % de la empresa Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), por 4.276 millones de dólares.<sup>87</sup> Según la Cámara Chileno China de Comercio e Industrias, existe también un gran interés por parte de la RPC en la búsqueda de oportunidades en los sectores turístico, de infraestructura y de la agroindustria, destacando la presencia de una de las empresas vitivinícolas más grandes de China: *Yantai Changyu Pioneer Wine*.<sup>88</sup>

---

85 Moreno, Naomi. “La controvertida estación espacial de China en la Patagonia”. *Universidad de Navarra*, 2023. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-controvertida-estacion-espacial-de-china-en-la-patagonia>.

86 “Comercio entre China y Chile”. *Observatorio de Complejidad Económica*, 2022. <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/chn/partner/chl>.

87 Donoso M., Déborah. “Brasil, Perú y Chile en el centro de las inversiones chinas en Latinoamérica”. *DF Sud*, 30 de noviembre de 2022. <https://dfsud.com/america/las-inversiones-chinas-que-se-abren-paso-en-latinoamerica>.

88 Ibid.

Igualmente, cabe resaltar que, a fines del año 2022, en Colombia operaban 21 compañías chinas en sectores como infraestructura, logística, automotriz, entre otras. Por ello, la RPC viene desarrollando 38 proyectos en dicho país, con inversiones que superan los 2.000 millones de dólares, entre los que destaca el Metro de Bogotá.<sup>89</sup> No obstante, a medida que la diplomacia política y económica de la RPC se desarrolla en ALC, también lo hace su diplomacia cultural, como expresión del poder blando chino. En ese contexto, los Institutos Confucio representan un instrumento clave de esta diplomacia cultural. Estos institutos fueron creados en el año 2004 y son financiados por la RPC, habiéndose expandido a 162 países con 500 institutos en todo el mundo. En América Latina ya existen 41 sedes dentro de los campos universitarios, en donde se enseña mandarín, se financian campamentos de verano en China y eventos culturales, así como se entregan becas para estudiar en la RPC.<sup>90</sup> La diplomacia cultural china no solo fortalece el conocimiento y la comprensión mutua entre los países, sino que también complementa a su diplomacia política y económica, facilitando el entendimiento en términos socioculturales.

Aunque el avance económico, en materia de comercio e inversiones, de la RPC en ALC es significativo, el gigante asiático todavía debe recorrer un largo camino para desplazar a competidores como EE. UU. y la UE en la región. Por un lado, en el año 2020, el intercambio comercial entre la RPC y ALC, de 315.000 millones de dólares, representó menos de un tercio del intercambio comercial entre EE. UU.-UE y ALC, de 955.400 millones de dólares; de los cuales 758.000 millones de dólares corresponden al intercambio comercial entre EE. UU. y ALC.<sup>91</sup> Por otro lado, entre los años 2000 y 2020, la IED china en ALC —de 160.000 millones de dólares— solo representó el 5,74 % del total de la IED recibida por los países de ALC, frente a la IED combinada de EE. UU. y la UE que representó entre el 70 y 80 % de la IED en ALC.<sup>92</sup>

Contrario a las expresiones que afirman que la RPC se encuentra próximo a ejercer una influencia predominante sobre los países de ALC, la data muestra que el camino aún es largo. Sin embargo, a comparación de otras potencias, la RPC ha dado a conocer

---

89 Ibid.

90 Moreno, Jaime. “Claves para entender el avance de China en las universidades de Latinoamérica”. *Voz de América*, 31 de marzo de 2022. <https://www.vozdeamerica.com/a/claves-para-entender-el-avance-de-china-en-las-universidades-de-latinoamerica/6509556.html>.

91 Hernandez, Bruno. “China-América Latina y el Caribe: inversión, comercio y perspectivas futuras”. *China Briefing*, 17 de noviembre de 2023. <https://www.china-briefing.com/news/china-america-latina-y-el-caribe-inversion-comercio-y-perspectivas-futuras/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Foro%20Econ%C3%B3mico%20Mundial,millones%20a%20US%24315.000%20millones>

92 Ibid.

su creciente interés en ALC a través de políticas visibles, lo cual podría convertir a la región en un área de enfrentamiento en el marco de la competencia estratégica existente entre EE. UU. y la RPC. En ese sentido, diversos analistas señalan que ALC podría verse involucrada en una segunda versión de la Guerra Fría. No obstante, existen marcadas diferencias entre la rivalidad que Washington mantuvo con Moscú y la rivalidad que ahora mantiene con Pekín, debido a que esta última no tiene la carga ideológica que tenía la primera. Por el contrario, la RPC hace uso del libre comercio para expandir su influencia; el mismo libre comercio del cual EE. UU. ha sido su principal abanderado.

En la actualidad, independientemente del gobierno de turno, la postura geopolítica de la mayoría de los países de América Latina respecto a estas dos grandes potencias, responde a sus propios intereses nacionales, alineándose con los EE. UU. en materia de valores (derechos humanos, soberanía e integridad territorial) y con la RPC en materia de intereses económicos (comercio, desarrollo y sanciones económicas); tal como lo demuestran las 31 resoluciones votadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre los años 2001 y 2023, en las que los EE. UU. y la RPC votaron del lado opuesto.<sup>93</sup>

Indudablemente, el involucramiento inicial de la RPC en ALC ha sido un logro para el gigante asiático; sin embargo, esto no significa que el camino vaya a ser fácil ya que aún encuentra resistencia en la región, incluso por parte de sus principales socios comerciales. Las consecuencias de las inversiones chinas en ALC y otras regiones del mundo han comenzado a mostrarse, recibiendo —en algunos casos— críticas por su falta de protección medioambiental, el impacto negativo en los derechos de los pueblos indígenas y la falta de transparencia.<sup>94</sup>

Aunque una de las fortalezas de la preeminencia de EE. UU. en ALC es su cercanía geográfica, lo cierto es que el hecho de tener a su principal competidor estratégico actuando en su *patio trasero* no le sienta muy bien.<sup>95</sup> En ese sentido, EE. UU. es consciente de que cuanto mayor sea el involucramiento económico y cultural de la RPC en ALC, mayor será su capacidad de influir en los asuntos políticos de la región, algo que

---

93 Talvi, Ernesto. “La geopolítica de América Latina ante la rivalidad EEUU-China: del relato a los datos”. *Real Instituto Elcano*, 6 de febrero de 2024. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-geopolitica-de-america-latina-ante-la-rivalidad-eeuu-china-del-relato-a-los-datos/>.

94 De Esperanza, Cristina. “China en América Latina: ¿el inicio de una nueva Guerra Fría?”. *El Orden Mundial*, 10 de marzo de 2019. <https://elordenmundial.com/china-en-america-latina-el-inicio-de-una-nueva-guerra-fria/>

95 Ibid.

también deberían comprender los países que la integran. Por consiguiente, la creciente influencia de la RPC en ALC es un capítulo más de la actual rivalidad geopolítica entre EE. UU. y la RPC, una rivalidad que también se percibe en países como el Perú.

### **La Creciente Influencia de China en el Perú**

En el año 2009, la RPC y el Perú suscribieron un Tratado de Libre Comercio (TLC). Dos años después, las exportaciones peruanas hacia la RPC superaron el monto de las exportaciones a EE. UU., posicionándose como principal destino. Luego, en el año 2014, la RPC se afianzó como el principal país proveedor de mercancías para el Perú, al superar también a EE. UU, convirtiéndose —desde ese año— en su principal socio comercial.<sup>96</sup> Recientemente, en el año 2022, las exportaciones del Perú a la RPC sumaron los 20.791 millones de dólares (representando el 32,9 % del total de las exportaciones peruanas), mientras que las importaciones de China llegaron a 15.782 millones de dólares (representando el 26,2 % del total de adquisiciones peruanas), por lo que el intercambio comercial entre estos dos países fue de 36.573 millones de dólares.<sup>97</sup> En ese sentido, la balanza comercial es favorable al Perú ya que la RPC necesita recursos minerales para continuar con su crecimiento y el Perú los posee en gran cantidad, particularmente minerales de cobre y sus concentrados.

A pesar de este importante intercambio comercial, la RPC aún está muy lejos de constituirse en el principal inversor en el Perú. Por ejemplo, en el año 2022, el Perú recibió 30.202 millones de dólares en inversiones provenientes de países como, el Reino Unido, con 6.340 millones de dólares (lo que representa el 21 % del monto total); seguido de España, con 5.228 millones de dólares (17,3 % del total); Chile, con 3.583 millones de dólares (11,9 % del total); EE. UU., con 3.232 millones de dólares (10,7 % del total); y Países Bajos, con 1.402 millones de dólares (4,6% del total); mientras que en el caso de la RPC, su inversión en el Perú fue de 1.139 millones de dólares (3,8 % del total), ubicándose en el puesto 8 de la lista.<sup>98</sup> Por ello, tampoco es de extrañar que, entre los

---

96 “Relación Perú-China: Intercambio comercial, proyectos e inversión extranjera directa”. *Comex Perú*, 13 de octubre de 2023. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/relacion-peru-china-intercambio-comercial-proyectos-e-inversion-extranjera-directa>.

97 “Entrevista a investigadores afiliados en Capechi Trade: El creciente comercio entre Perú y China: El aporte del TLC”. *Revista Capechi, Centro de Estudios sobre China y Asia Pacífico UP*, 26 de junio de 2023. <https://cechap.up.edu.pe/noticia/entrevista-a-investigadores-afiliados-en-capechi-trade-el-creciente-comercio-entre-peru-y-china-el-aporte-del-tlc/>.

98 “Relación Perú-China: Intercambio comercial, proyectos e inversión extranjera directa”. *Comex Perú*, 13 de octubre de 2023. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/relacion-peru-china-intercambio-comercial-proyectos-e-inversion-extranjera-directa>.

años 2005 y 2022, las instituciones financieras de desarrollo de la RPC le confirieron al Estado peruano (incluyendo las empresas estatales) préstamos por un monto de 50 millones de dólares, lo que solo representa el 0,03 % del total de préstamos que la RPC le ha proporcionado a países de ALC.<sup>99</sup>

Estas cifras muestran claramente que el avance económico de la RPC en el Perú es disparado, siendo el primer socio peruano en materia de comercio, pero no así en materia de inversiones. Sin embargo, las inversiones chinas en el Perú despiertan preocupación no solo en expertos y analistas internacionales, sino también en funcionarios de EE. UU., el segundo socio comercial del Perú y el país más influyente en ALC, principalmente porque dichas inversiones se concentran en sectores estratégicos como el eléctrico, el minero y el de infraestructura.

Según el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin), de Perú, el consumo de energía eléctrica aumentó entre los años 2005 y 2021 a una tasa de crecimiento promedio anual de 5,4 %, pasando de 20,7 TWh<sup>100</sup> a 48 TWh en dicho periodo.<sup>101</sup> De hecho, la inversión en el sector de generación, transmisión y distribución eléctrica en el Perú está ligado directamente al sector minero debido a su alta demanda de energía. Por ello, en el año 2017, un consorcio liderado por *China Three Gorges Corporation* (CTG), la mayor compañía hidroeléctrica del mundo, adquirió la hidroeléctrica Chaglla, la tercera mayor planta hidroeléctrica del Perú (con una potencia de 456 MW), de manos de la empresa brasileña Odebrecht por un monto de 1.390 millones de dólares.<sup>102</sup> Cabe resaltar que Chaglla viene siendo operada y mantenida por la Empresa de Generación Huallaga S.A., que pertenece a CTG. Sin embargo, esta no es la primera inversión realizada por CTG en el sector eléctrico del Perú, ya que, en el año 2016, como parte del consorcio *Hydro Global Perú S.A.C.*, se le adjudicó la construcción de la central hidroeléctrica San Gabán III, con una inversión de 438 millones de dólares, y se le otorgó la concesión para desarrollar la actividad de generación eléctrica de esta hidroeléctrica (con

---

99 Ray, Rebecca y Myers, Margaret. "Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database". *Washington: Inter-American Dialogue*: 2023. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)

100 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin). Sitio web oficial de Osinermin. Consultado el 29 de mayo de 2024. <https://www.gob.pe/osinermin>.

101 Ruiz, Manuel. "El Mercado Eléctrico para clientes libres en el Perú". *Banco Central de Reserva del Perú*, marzo 2023. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-193/moneda-193-08.pdf>.

102 Hidalgo, Erika. "Actualización: Odebrecht vende hidroeléctrica Chaglla en Perú a consorcio liderado por firmas chinas". *Lex Latin*, 31 de agosto de 2017. <https://lexlatin.com/noticias/actualizacion-odebrecht-vende-hidroelectrica-chaglla-en-peru-consorcio-liderado-por-firmas>.

una potencia de 205,8 MW) por un periodo de 30 años después de la puesta en operación comercial, prevista para el año 2027.<sup>103</sup>

Asimismo, en el año 2019, la empresa estadounidense *Sempra Energy International Holdings*, dueña del 83,6 % de Luz del Sur S.A.A., anunció la venta de su participación a la empresa *China Yangtze Power International* (CYPI), controlada por CTG, por un monto de 3.590 millones de dólares.<sup>104</sup> Al año siguiente, el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), de Perú, autorizó, con condiciones, esta compra. Con esta transacción, CTG no solo adquiere Luz del Sur, la compañía eléctrica más grande del país con operaciones en la zona sureste de Lima, sino también *Inland Energy* y nueve centrales hidroeléctricas, así como *Técsur*, especializada en servicios de construcción e infraestructura eléctrica.<sup>105</sup>

Posteriormente, en el año 2023, el grupo energético italiano Enel informó que su filial Enel Perú acordó la venta a la sociedad *China Southern Power Grid International* (CSGI) de las acciones que posee en la empresa de distribución y suministro eléctrico, Enel Distribución Perú (equivalente al 83,15 %) y en la de servicios energéticos avanzados Enel X Perú (equivalente al 100 %), por un monto de 2.900 millones de dólares.<sup>106</sup> Esta transacción despertó la preocupación tanto de Indecopi, al observar que habría *potenciales efectos restrictivos a la competencia*, como de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), de Perú, al señalar que con esta compra *la RPC estaría controlando el 100 % del mercado de distribución eléctrica de Lima*,<sup>107</sup> pero principalmente al corroborarse que CSGI HK forma parte del mismo grupo económico de Luz del Sur S.A.A. (Luz del Sur), Empresa de Generación Huallaga S.A. (Generación Huallaga), Inland Energy S.A.C. (Inland Energy) e Hydro Global Perú S.A.C. (Hydro Global), advirtiéndose riesgos cuando Enel Distribución compre energía para abastecer a sus usuarios regulados,

---

103 Superintendencia del Mercado de Valores (SMV). “Información Financiera”. 2024. [https://www.smv.gob.pe/SIMV/Frm\\_InformacionFinanciera?data=A70181B60967D74090DCD93C4920AA1D769614EC12](https://www.smv.gob.pe/SIMV/Frm_InformacionFinanciera?data=A70181B60967D74090DCD93C4920AA1D769614EC12)

104 Redacción. “Luz del Sur se vende a China Yangtze Power Co. por US\$ 3,590 millones”. *Gestión*, 30 de octubre de 2019. <https://gestion.pe/economia/empresas/sempra-luz-del-sur-se-vendio-a-china-yangtze-power-co-noticia/?ref=gesr>.

105 Rojas, Ingrid. “Perú aprueba la compra de Luz del Sur por China Three Gorges”. *Lex Latin*, 23 de abril de 2020. <https://lexlatin.com/noticias/indecopi-aprueba-compra-distribuidora-electrica-peruana-luz-del-sur-china-three>.

106 Efe. “La china CSGI concreta la compra de Enel Perú”. *El Comercio*, 10 de abril de 2023. <https://elcomercio.pe/economia/peru/enel-vende-su-empresa-de-distribucion-y-suministro-en-peru-a-la-china-csgi-noticia/?ref=ecr>.

107 Montesinos, Edwin. “China controla el 100% de la energía en Lima y condiciona al gobierno de Perú”. *Infobae*, 4 de octubre de 2023. <https://www.infobae.com/peru/2023/10/03/china-controla-el-100-por-ciento-de-la-energia-de-lima-y-condiciona-al-gobierno-de-peru/>

ubicados en su área de concesión que abarca la zona norte de Lima Metropolitana, el Callao y las provincias de Huaura, Huaral, Barranca y Oyón, pertenecientes a la región de Lima.<sup>108</sup> Por ello, en febrero de 2024, Indecopi, a través de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (CLC), condicionó esta transacción al cumplimiento de determinadas reglas que Enel Distribución deberá observar y acatar cuando tenga que contratar energía eléctrica para atender a sus clientes regulados.<sup>109</sup> A pesar de estos actos regulatorios por parte de las autoridades peruanas, el hecho de que un solo país —en este caso la RPC— controle el 100 % del mercado de distribución eléctrica de Lima, la capital del Perú y una megalópolis que alberga a una tercera parte de la población del país, no debe dejar de ser una preocupación para el Estado peruano.

Con relación a las inversiones chinas en el sector minero del Perú, en febrero de 2023, el Consejo Directivo de la Cámara de Comercio Peruano China (Capechi) informó que —a dicha fecha— más de 10 empresas mineras chinas habían invertido 23.100 millones de dólares en el Perú, resaltando que tres de ellas (MMG Las Bambas, Minera Chinalco Toromocho y la Hierro Shougang) tienen una inversión total de 17.599 millones de dólares, aportando 7,6 % del PBI de Perú.<sup>110</sup> En ese contexto, los máximos montos de la inversión china en la minería peruana se registraron entre los años 2012 y 2015, gracias al desarrollo de la operación cuprífera Las Bambas, una de las minas de cobre más grandes del mundo, operada por MMG Las Bambas, subsidiaria de la empresa china *MMG Limited*.<sup>111</sup>

Al respecto, en septiembre de 2020, el entonces ministro de Energía y Minas, Miguel Incháustegui, resaltó que la RPC, además de ser el principal socio comercial del Perú, es uno de los mayores inversores en el rubro minero y uno de los mayores demandantes de los metales que exporta el país. Igualmente, Incháustegui indicó que el 23 % de la producción cuprífera nacional y el 100 % de la de hierro provienen de minas operadas por empresas chinas, existiendo cinco proyectos —con una inversión de 10.155 millones de dólares— impulsados por mineras de la RPC, entre ellos, el

---

108 Redacción EC. “Indecopi autoriza la compra de Enel por parte de empresa China Southern Power Grid”. *El Comercio*, 5 de febrero de 2024. <https://elcomercio.pe/economia/peru/indecopi-autoriza-la-compra-de-enel-por-parte-de-empresa-china-southern-power-grid-tarifas-de-luz-distribucion-de-energia-electrica-luz-del-sur-lima-ultimas-noticia/>

109 Ibid.

110 Chacon, Takeshi. “Capechi: Inversión de mineras chinas en Perú supera US\$ 23,100 millones”. *Rumbo Minero*, 15 de febrero de 2023. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/capechi-inversion-mineras-chinas-peru-millones/>

111 Minen. “Inversiones chinas en minería suman casi US\$ 15 mil millones en los últimos 11 años”. *Plataforma digital única del Estado Peruano*, 8 de setiembre de 2020. <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/300881-inversiones-chinas-en-mineria-suman-casi-us-15-mil-millones-en-los-ultimos-11-anos>

proyecto de ampliación de la Unidad Minera Toromocho (a cargo de Minera Chinalco Perú S.A.), el proyecto de ampliación del yacimiento Pampa de Pongo (a cargo de Jinzhao Mining Perú S.A.), el proyecto Don Javier (a cargo de Junefield Group S.A.), el proyecto el Galeno (a cargo de Lumina Copper S.A.C.) y el proyecto Río Blanco (a cargo de Río Blanco Copper S.A.). Cabe resaltar que el Perú provee a la RCP el 27 % de concentrados de cobre y el 19 % de concentrados de zinc de su demanda total.<sup>112</sup>

Sin embargo, las inversiones y actividades de las empresas mineras chinas en el Perú también han generado protestas y denuncias por parte de las comunidades que se encuentran dentro de sus áreas de influencia. Al respecto, en el año 2018, miembros del Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA) compartieron información y testimonios sobre cuatro casos de empresas mineras de capitales chinos en el Perú (Las Bambas en Apurímac, Chinalco en Junín, Shougang en Ica y Río Blanco Copper en Piura), en los que se estarían vulnerando los derechos humanos, los derechos laborales y sindicales, el derecho a la tierra y el territorio, el derecho a la vida y a la integridad de las comunidades indígenas y campesinas aledañas al área donde operan estas empresas.<sup>113</sup>

Uno de estos casos es el de la mina Las Bambas, cuya área de influencia social directa abarca parte de dos provincias de Apurímac, una región del sur del país en donde el 40 % de su población es pobre. No obstante, para que el concentrado de cobre de esta mina llegue hasta la costa debe ser transportado por un camino de 324,5 kilómetros que pasa por diversas comunidades de tres regiones (Abancay, Cusco y Arequipa). El problema es que al no existir una vía preparada para tal fin, en el año 2014, el Gobierno peruano reclasificó como ruta nacional lo que eran vías vecinales y regionales, en un proceso acelerado que no tomó en cuenta a la población, creando expectativas y demandas.<sup>114</sup> En ese sentido, las exigencias de la población son diversas y contradictorias, desde el pago de indemnizaciones por daño ambiental (polvo, vibraciones y ruido) ocasionado por el paso de una gran cantidad de camiones por una carretera sin asfaltar, hasta pedidos para operar los vehículos que proveen de servicios a Las Bambas, formando parte de la cadena de valor, y puestos de trabajo en la mina.<sup>115</sup>

---

112 Ibid.

113 Cooper, Shougang. "Perú presenta ante la ONU cuatro casos de violación de DD.HH. de empresas chinas". *RSE Perú*, 18 de octubre de 2018. <https://noticias.rse.pe/peru-presenta-ante-la-onu-cuatro-casos-de-violacion-de-dd-hh-de-empresas-chinas/>

114 León E., Martín. "¿Por qué la mina Las Bambas en Perú está en constante conflicto?". *Diálogo Chino*, 22 de abril de 2022. <https://www.france24.com/es/20190501-peru-dialogo-campesinos-minera-bambas>

115 Ibid.

Por ello, entre los años 2016 y 2022, la empresa ha registrado 400 días de transportes perdidos por bloqueos que las comunidades realizaron a lo largo de la carretera. Por ejemplo, en febrero de 2022, la comunidad de Ccapacmarca, en Chumbivilcas, obstruyó la carretera a unos 100 kilómetros de Las Bambas para obtener retribuciones financieras. Un mes después, la comunidad de Urinsaya, en Espinar, a unos 250 kilómetros de la mina, también bloqueó la vía con las mismas intenciones. Se estima que cada día de bloqueo equivale a 9,5 millones de dólares en pérdidas para Las Bambas.<sup>116</sup> Adicionalmente, la actitud de diversos actores agudiza este problema. Por un lado, la ausencia del Estado peruano dilata la solución a este conflicto, a lo que se suma —negativamente— la alta rotación y la falta de preparación de los funcionarios públicos responsables de gestionar este problema. Por otro, el estilo de negociación de la empresa de capitales chinos MMG no permite alcanzar soluciones de fondo ya que, al ceder en numerosas ocasiones a las presiones de los bloqueos mediante el uso de indemnizaciones, se incentivan más las protestas. Finalmente, la presencia de organizaciones no gubernamentales y de asesores externos, que dicen defender a las comunidades, generan división y agravan la situación ya que buscan intereses diversos.<sup>117</sup>

El Perú no solo ha suscrito un TLC con la RPC, sino también una Asociación Estratégica Integral en el año 2013, adhiriéndose a la BRI en el año 2019. Por ello, no es de extrañar que, desde hace unos años, las empresas chinas han empezado a mostrar su interés en invertir en infraestructura en el Perú, particularmente en infraestructura portuaria. A fines del año 2023, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, ProInversión, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú declararon de interés el proyecto *Nuevo Terminal Portuario de San Juan de Marcona* (ubicada en la región Ica), una iniciativa privada autofinanciada propuesta por la empresa china Terminal Portuario Jinzhao Perú, que contempla una inversión de 405 millones de dólares y un periodo de concesión de 30 años.<sup>118</sup> El objetivo de este importante proyecto, cuya operación empezaría en el año 2029, es el de brindar servicios portuarios a naves y cargas vinculadas al proyecto minero Pampa de Pongo, de la empresa china Jinzhao Mining Perú S.A., así como atender la demanda de otros proyectos mineros ubicados en la zona sur del

---

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Redacción. “Perú: Declaran de interés proyecto Nuevo Terminal Portuario de San Juan de Marcona”. *Portal Portuario*, 20 de diciembre de 2023. <https://portalportuario.cl/peru-declaran-de-interes-proyecto-nuevo-terminal-portuario-de-san-juan-de-marcona/>

país.<sup>119</sup> Tras diversas gestiones realizadas, el proyecto del nuevo puerto de San Juan de Marcona fue adjudicado en marzo de 2024 a la empresa Terminal Portuario Jinzhao Perú S.A., la cual se encargará de su diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento. Este proyecto no solo dinamizará las exportaciones e importaciones de la zona sur del país, impulsando la economía y generación de empleo, sino también beneficiará a la población de Marcona ya que este distrito recibirá el 3 % de los ingresos brutos anuales del concesionario, destinado para financiar obras de infraestructura en servicios básicos y programa sociales.<sup>120</sup> Sin embargo, la capacidad de las autoridades del distrito de Marcona para gestionar eficazmente dichos ingresos está en duda si es que no reciben el adecuado acompañamiento por parte del Gobierno Central.

Actualmente, la inversión más importante en infraestructura de China en el Perú es el proyecto del terminal portuario multipropósito de Chancay, cuya inauguración —prevista para noviembre de 2024— contará con la presencia del presidente de la RPC, Xi Jinping, en el marco de la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) Perú 2024.<sup>121</sup> Este proyecto, ubicado a 80 kilómetros al norte de la ciudad de Lima y con una inversión prevista de 3,500 millones de dólares, se ejecutará por etapas y permitirá movilizar diverso tipo de carga (en contenedores, general, a granel no mineral, líquida y rodante) entre Asia y el Pacífico Sur de América Latina. La primera etapa —con una inversión de 1.300 millones de dólares— se desarrollará en un área de 141 hectáreas y comprende la construcción de un intercambio vial de acceso, un complejo de ingreso, una zona operativa portuaria y un túnel de conexión (de 1,8 kilómetros de longitud) que unirá estas dos últimas áreas.<sup>122</sup> El terminal portuario de Chancay, de titularidad privada y de uso público, viene siendo ejecutado por la empresa Cosco Shipping Ports Chancay Perú S.A., cuyo socio mayoritario es la empresa china *Cosco Shipping Ports* con el 60 % de las acciones, mientras que la empresa peruana Volcán Compañía Minera posee el 40 % de la participación.

---

119 “Pampa de Pongo: grupo chino Zhongrong Xinda quieren poner en producción proyecto de mineral de hierro de US\$2.100 millones en 2026”. *Energiminas*, 18 de enero de 2023. <https://energiminas.com/2023/01/18/pampa-de-pongo-grupo-chino-zhongrong-xinda-quieren-poner-en-produccion-proyecto-de-mineral-de-hierro-de-us2-100-millones-en-2026/>

120 Agencia Peruana de Noticias (APN). “Estado adjudicó el desarrollo del proyecto ‘Nuevo Terminal Portuario de San Juan de Marcona’”. *Plataforma digital única del Estado Peruano*, 25 de marzo de 2024. <https://www.gob.pe/institucion/apn/noticias/925273-estado-adjudico-el-desarrollo-del-proyecto-nuevo-terminal-portuario-de-san-juan-de-marcona>.

121 “Presidente de China realizará visita al Perú”. *El Peruano*, 22 de enero de 2024. [https://www.elperuano.pe/noticia/233973-presidente-de-china-realizara-visita-al-peru#:~:text=21%2F01%2F2024%20El%20canciller.Pac%C3%ADfico%20\(APEC\)%20Per%C3%BA%202024](https://www.elperuano.pe/noticia/233973-presidente-de-china-realizara-visita-al-peru#:~:text=21%2F01%2F2024%20El%20canciller.Pac%C3%ADfico%20(APEC)%20Per%C3%BA%202024)

122 “El Proyecto”. *Cosco Shipping*, 2024. <https://coscochancay.pe/proyecto/>

Con certeza, esta inversión privada es significativa para el Perú ya que no solo excederá en 67 % a las inversiones acumuladas de todas las concesiones portuarias otorgadas en el país en las últimas dos décadas,<sup>123</sup> sino también le permitirá convertirse en un *hub* logístico en el Pacífico Sur, consolidando carga de naciones vecinas (como Ecuador, Chile, Brasil y Bolivia) y de regiones del interior del país, a fin de redistribuirlas hacia Asia y Oceanía. El puerto de Chancay recibirá grandes buques portacontenedores (que transportan 18.000 contenedores) provenientes de la región asiática, reduciendo tiempo y costos en el actual comercio marítimo debido a que el traslado de contenedores entre Perú y la RPC se reducirá de 35 a 23 días. Al inicio de sus operaciones, este terminal portuario tendrá una capacidad anual estimada para el traslado de 1,5 millones de contenedores TEU (de 20 pies o 6,25 metros), situándose entre los 10 principales puertos de América Latina y El Caribe.<sup>124</sup>

Sin embargo, el impacto máximo del puerto de Chancay no se asegura únicamente con su construcción. Para ello, el Estado Peruano, en coordinación con el sector privado, debe articular esfuerzos para agilizar la ejecución de obras clave que mejoren la conectividad vial y ferroviaria al puerto, contemplando los principales nodos productivos existentes en el país y la región.<sup>125</sup> Asimismo, se debe considerar la habilitación de navíos extranjeros para que realicen cabotaje marítimo (transporte de carga entre puertos del mismo país).<sup>126</sup> Otro importante aspecto a considerar es el crecimiento demográfico en la zona de influencia del puerto de Chancay. Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú estima que la demanda de vivienda se quintuplicará en Chancay y en distritos colindantes al proyecto. No obstante, a la fecha, no hay planes que se estén ejecutando para atender la expansión urbana y la demanda de servicios, incluyendo agua, salud, educación y seguridad ciudadana. Por el contrario, prima la informalidad y la ilegalidad ya que proliferan las invasiones y el tráfico de terrenos, los cuales no solo limitan el desarrollo de planes urbanos que garanticen acceso a servicios básicos, sino que también se asocian a

---

123 Falen, Jorge. “La inmensidad del Puerto de Chancay”. *El Comercio Perú*, 11 de abril de 2024. <https://elcomercio.pe/ecdata/megapuerto-chancay-radiografia-de-la-inversion-portuaria-con-capital-chino-mas-importante-peru-empresas-constructoras-obras-infraestructura-capacidad-portuaria-contenedores-hectareas-especdis-noticia/>

124 Ibid.

125 “Los otros retos del Puerto de Chancay”. *Comex*, 16 de febrero de 2024. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/los-otros-retos-del-puerto-de-chancay>

126 Falen, Jorge. “La inmensidad del Puerto de Chancay”. *El Comercio Perú*, 11 de abril de 2024. <https://elcomercio.pe/ecdata/megapuerto-chancay-radiografia-de-la-inversion-portuaria-con-capital-chino-mas-importante-peru-empresas-constructoras-obras-infraestructura-capacidad-portuaria-contenedores-hectareas-especdis-noticia/>

organizaciones criminales cada vez más violentas.<sup>127</sup> Solo si el Estado Peruano es capaz de abordar con eficacia y prontitud estos temas logrará alcanzar su objetivo de convertirse en un *hub* logístico en el Pacífico Sur, posibilitando el desarrollo del país, de lo contrario esta será otra oportunidad perdida.

El Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico ha identificado la existencia de 153 empresas chinas activas en el Perú, que operan en 11 sectores económicos en todas las regiones del país.<sup>128</sup> Sin embargo, en los últimos años, el control que la RPC está ganando sobre la infraestructura crítica de Perú, principalmente la eléctrica y la portuaria, ha generado alerta en diversos actores nacionales e internacionales, al considerar que los diferentes Gobiernos de turno del Perú no están lo suficientemente enfocados en analizar los beneficios y amenazas que implica la entrega a la RPC de estos negocios fundamentales para el desarrollo nacional.<sup>129</sup> En ese sentido, se debe indicar que —actualmente— durante el proceso de aprobación de inversiones extranjeras en infraestructura crítica del Perú no se involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores, ni al Ministerio de Defensa, lo cual constituye una debilidad ya que sus análisis y opiniones servirían para minimizar los riesgos existentes en este tipo de inversiones.

Aunque toda inversión en infraestructura crítica de un país debe ser analizada cuidadosamente, es necesario destacar que el Perú, al abrirse al comercio internacional, tiene la oportunidad de establecer alianzas y atraer inversiones extranjeras, que brinden beneficios comunes y generen empleo y divisas. Por ello, resulta importante analizar los principales aspectos relacionados con el intercambio comercial, los proyectos y la inversión en el Perú no solo de la RPC, sino también de cualquier otro país, principalmente en el contexto de una latente y creciente rivalidad geopolítica global.<sup>130</sup>

127 Pereyra, Gladys. “Chancay se proyecta a quintuplicar su población sin planes ni obras terminadas: ¿qué pasa con los planes de expansión?”. *El Comercio*, 7 de abril de 2024. <https://elcomercio.pe/lima/megapuerto-de-chancay-se-proyecta-a-quintuplicar-su-poblacion-sin-planes-ni-obras-terminadas-planes-de-expansion-urbana-servicios-basicos-economia-ilegal-noticia/?ref=ecr>

128 Diario La Tercera de Chile. “Entrevista a Cynthia Sanborn en el diario La Tercera de Chile”. *Centro de Estudios sobre China y Asia Pacífico UP*, 24 de junio de 2023. <https://cechap.up.edu.pe/noticia/entrevista-a-cynthia-sanborn-en-el-diario-la-tercera-de-chile/#:~:text=El%20CECHAP%20ha%20identificado%20y.del%20pa%C3%ADs%20a%20indic%C3%B3%20El%20Comercio>

129 Montesinos, Edwin. “Inversión China en Perú supera los 13 mil millones de dólares y se ha convertido en el principal socio comercial”. *Infobae*, 10 de octubre de 2023. <https://www.infobae.com/peru/2023/10/08/inversion-china-en-peru-cuanto-y-en-que-sectores-invierte-la-nacion-asiatica-en-el-pais/#:~:text=China%20invierte%20en%20Per%C3%BA%20en.de%202022%2C%20a%20%24942%20millones>

130 “Relación Perú-China: Intercambio comercial, proyectos e inversión extranjera directa”. *Comex Perú*, 13 de octubre de 2023. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/relacion-peru-china-intercambio-comercial-proyectos-e-inversion-extranjera-directa>

No todos los impactos y resultados de la participación del Perú en la BRI serán positivos, sobre todo si las inversiones chinas vienen con los mismos problemas, errores e irregularidades que algunos proyectos de infraestructura han presentado en otros países. El Estado Peruano debe ser consciente de que los proyectos financiados con préstamos estatales chinos no se someten a procesos de licitación abierta, lo que podría ocasionar un aumento indebido de los costos y una menor calidad de productos y servicios proporcionados por los contratistas chinos.<sup>131</sup> Asimismo, la financiación china normalmente implica condiciones tales como el requisito de que las empresas chinas estén involucradas en determinada proporción de los trabajos contractuales del proyecto.<sup>132</sup> En ese sentido, el Estado Peruano deberá analizar adecuadamente estos y otros aspectos al momento de negociar préstamos e inversiones en el país.

Los países con mal manejo económico probablemente caigan en situación de incumplimiento de pago de deuda, colocándolos en desventaja o vulnerabilidad. Al respecto, cabe resaltar la preocupación mostrada por los EE. UU. sobre las consecuencias de la presunta estrategia que la RPC estaría ejecutando para apoderarse de los activos críticos o de la voluntad política de los países que no pueden pagar sus deudas. Algo que la primera potencia mundial conoce muy bien, considerando las palabras del presidente estadounidense, John Adams, quien señaló que *“hay dos formas de conquistar y esclavizar a una nación, una es con la espada, la otra es con la deuda.”* Lo que el Perú no debe permitir es caer en la diplomacia de la deuda, ni con la RPC, ni con cualquier otro país.

## Conclusiones

Sin duda, la RPC pretende que el comercio internacional sea menos dependiente del dólar y del sistema financiero liderado por los EE. UU.; para ello, viene estableciendo más acuerdos comerciales en yuanes a fin de incrementar la relevancia de esta moneda en los mercados mundiales. No obstante, esta divisa aún se encuentra muy lejos de desplazar al dólar en las transacciones internacionales. Consciente de esta situación, durante la última década, la RPC viene apostando por una penetración económica mundial a través de la BRI, buscando expandirse a otros continentes. En África, por ejemplo, la RPC ha logrado posicionarse no solo como el principal socio comercial

---

131 Simonov, Eugene y Withanage, Hemantha. “Documento informativo sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta”. *Friends of The Earth Asia Pacific*, octubre de 2020. <https://www.foei.org/wp-content/uploads/2020/10/foe-belt-and-road-briefing-ES-WEB.pdf>

132 Mathews, John A. “China’s Long Term Trade And Currency Goals: The Belt & Road Initiative”. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, 1 de enero de 2019. <https://apjif.org/2019/01/Mathews>

de la región, sino también como su principal prestamista, generándose una relación comercial y política de mutua necesidad e interés. Esta situación origina preocupación en países como EE. UU. ya que, si los Gobiernos africanos dependen en exceso de los fondos chinos, sus decisiones políticas y económicas pueden verse fuertemente influenciadas por la RPC. Lamentablemente, las oportunidades de desarrollo que ofrecen estos préstamos e inversiones se ven frenadas por problemas existentes en los Estados africanos, incluidos los altos índices de desgobierno y corrupción.

Además de enfocarse en África, Europa y Asia, la RPC muestra un particular interés por América Latina y el Caribe (ALC), una región que posee no solo abundantes recursos naturales, sino también el mayor número de Estados que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. Por ello, no es de extrañar que el comercio entre China y esta región se haya multiplicado por 26 en las últimas dos décadas, siendo el mayor socio comercial de Argentina, Brasil, Chile y Perú, así como el principal destino de las exportaciones de Brasil, Chile, Cuba, Perú y Uruguay. Sin embargo, la relación comercial entre la RPC y ALC está muy concentrada ya que solo cinco productos constituyen el 70 % de los bienes exportados a China, mientras que el 90 % de estos bienes son exportados por cuatro países.

Contrario a lo que se cree, la RPC aún debe recorrer un largo camino para desplazar a otros actores como EE. UU. y la UE en la región. Al respecto, en el año 2020, el intercambio comercial entre la RPC y ALC representó el 32 % del intercambio comercial entre EE. UU.-UE y ALC. Asimismo, entre los años 2000 y 2020, la IED de la RPC en ALC representó solo el 7 % de la IED combinada de EE. UU. y la UE en la región. No obstante, el interés de la RPC en ALC no solo se enmarca en el ámbito comercial y de las inversiones, sino también en los ámbitos político, social y cultural; demostrando que no desea modificar el patrón vigente en la región, ni la forma y el tipo de régimen de los gobiernos con los que se relaciona.

Aunque EE. UU. continúa siendo el país más influyente en ALC, lo cierto es que el hecho de tener a su principal competidor actuando en su área más próxima es un factor altamente inquietante. Pero, a comparación de otras potencias, la RPC ha dado a conocer su interés en ALC a través de políticas visibles, lo cual podría convertir a la región en un área de enfrentamiento entre EE. UU. y la RPC. Actualmente, la postura de la mayoría de los países de ALC respecto a estas dos grandes potencias, responde a sus propios intereses nacionales, alineándose con los EE. UU. en materia de valores y con la RPC en materia de intereses económicos.

Con respecto al Perú, la RPC se ha afianzado como su principal socio comercial, aunque todavía está lejos de constituirse en su principal inversor. En el año 2022, la inversión de la RPC en el Perú representó solo el 3,8 % del total de inversiones recibidas por el Perú. Asimismo, entre los años 2005 y 2022, los préstamos chinos recibidos por el Estado peruano solo representaron el 0,03 % del total de préstamos que la RPC proporcionó a países de ALC. Sin embargo, las inversiones chinas en el Perú se concentran principalmente en sectores estratégicos como el minero (por la gran necesidad de materia prima para sus industrias), el eléctrico (por la alta demanda de energía que produce el sector minero) y el de infraestructura (por la necesidad de transportar *commodities* para satisfacer la demanda del mercado interno chino).

Por una parte, en el sector minero, las inversiones chinas en el Perú no solo han posibilitado el crecimiento de la economía nacional, sino también han generado protestas por parte de las comunidades que se encuentran dentro de sus áreas de influencia, como es el caso de la mina Las Bambas. Por otra parte, en el sector eléctrico, pese a los actos regulatorios realizados por las autoridades peruanas, el hecho de que la RPC controle el 100 % del mercado de distribución eléctrica de Lima, su capital, debe ser una preocupación para el Estado peruano. Asimismo, en el sector de infraestructura, destacan las inversiones de la RPC en infraestructura portuaria, como es el caso del nuevo terminal portuario de San Juan de Marcona y el terminal portuario multipropósito de Chancay. Este último proyecto no solo excederá en 67 % a las inversiones acumuladas de todas las concesiones portuarias otorgadas en el Perú en las últimas dos décadas, sino también le permitirá convertirse en un *hub* logístico en el Pacífico Sur.

Para asegurar el impacto máximo del puerto de Chancay, el Estado peruano debe agilizar la ejecución de obras clave que mejoren la conectividad vial y ferroviaria al puerto, contemplando los principales nodos productivos existentes en el Perú y en los países vecinos. Igualmente, el Estado peruano debe formular e implementar planes para atender el inminente crecimiento demográfico en la zona de influencia del puerto de Chancay, incluyendo la demanda de servicios. En ese sentido, solo si se afronta con eficacia y prontitud estos temas, este importante proyecto portuario posibilitará el desarrollo del país.

El control que la RPC está ganando sobre la infraestructura crítica del Perú ha generado alerta en diversos actores, al considerar que el Estado peruano no es lo suficientemente consciente de los retos y amenazas que generan estas inversiones. Por lo tanto, se debe

involucrar al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Defensa en el proceso de aprobación de inversiones extranjeras en infraestructura crítica del Perú ya que sus análisis y opiniones servirán para una adecuada toma de decisiones y para minimizar los riesgos existentes en este tipo de inversiones. Finalmente, las inversiones de la RPC en el Perú serán positivas en la medida que no se repitan los mismos problemas, errores e irregularidades presentados en otros países.

### **Sobre el autor:**

#### **Paul Eduardo Vera Delzo** – *Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú*

General de Brigada del Ejército del Perú. Es Magister en Estudios Estratégicos por el U.S. Army War College, Magister en Estrategia y Geopolítica por la Universidad de la Defensa Nacional de Argentina (Facultad del Ejército), Magister en Ciencias Militares por la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, así como Magister y Doctor en Administración. Ha realizado el Programa de Altos Ejecutivos en Seguridad Nacional e Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (Harvard Kennedy School) y el Curso de Oficial de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Ha sido Observador Militar en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea, profesor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino y Oficial de Enlace del Ejército del Perú en el U.S. Army Training and Doctrine Command. Ha sido profesor en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas del Perú, en la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, en la Escuela de Inteligencia del Ejército del Perú y en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Perú. También ocupó los cargos de Jefe del Centro de Municiones del Ejército, Director del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú y Jefe de la División de Operaciones Logísticas del Comando Logístico del Ejército. Actualmente, es Director General de la Dirección General de Recursos Materiales del Ministerio de Defensa del Perú.

CAPÍTULO III:

# **GEOPOLÍTICA DE LOS RIESGOS TRANSNACIONALES**

*América Latina en la Nueva*  
**GEOPOLÍTICA  
GLOBAL**

# EL PROBLEMA GEOESTRATÉGICO DE LOS CÁRTELES MEXICANOS

*David E. Spencer*

## Resumen

*Los cárteles mexicanos son organizaciones nacionales con impacto geoestratégico, al buscar el copamiento de los estamentos estatales de México y la desestabilización de los Estados Unidos, sirviendo como vehículo para la competencia estratégica china, promoviendo la configuración de Estados ligados al crimen organizado en el continente americano, e incitando al desequilibrio de poderes en la región. Sin embargo, su impacto no se limita a las Américas ya que estas organizaciones tienen —igualmente— una marcada influencia en Europa para vincular a Rusia y contribuir al fin del régimen internacional westfaliano, así como a la perturbación social e inestabilidad global.*

**Palabras clave:** *Cárteles mexicanos, amenaza geoestratégica, captura del Estado, impacto global.*

## Introducción

Durante al menos los últimos 25 años, los cárteles mexicanos han pasado de ser organizaciones que amenazaban principalmente a México, a ser organizaciones con alcance global que impactan en el panorama político y económico no solo de las Américas, sino también de otros continentes. En ese sentido, en este artículo se analiza cómo los cárteles están teniendo un impacto geoestratégico y el porqué de su trascendencia.

## Análisis

Sin duda, el primer impacto es la captura del Estado. En todo el hemisferio occidental, los Estados tradicionales de Westfalia están siendo reemplazados por un nuevo tipo de Estado, autoritario y populista, que emplea los ingresos provenientes de actividades ilegales y la metodología criminal como herramientas políticas para promover sus agendas internas y externas. Tradicionalmente se ha pensado que los Estados con corrupción eran —en general— buenos Estados, con unos pocos actores malos o corruptos en posiciones importantes. Sin embargo, esta noción ya no es válida, debido a que los nuevos Estados han adoptado métodos criminales como política oficial. Al

mismo tiempo, estos Estados mantienen la fachada de democracias liberales con todas las instituciones que las acompañan. Para ello, celebran elecciones, mantienen partidos políticos y, en teoría, dividen el poder entre un poder ejecutivo, uno o más poderes legislativos, y un poder judicial. Estos organismos gubernamentales, supuestamente, son vigilados por múltiples agencias de prensa que brindan a los ciudadanos la información imparcial que necesitan para tomar decisiones informadas. De hecho, esto es principalmente ficción.<sup>1</sup>

Estas instituciones cumplen sus funciones, pero —en su mayoría— son capturadas por el partido gobernante y, por lo tanto, se utilizan para imponer su voluntad a cualquiera que se atreva a oponerse a ella, en lugar de asegurar su propósito de control y equilibrio. Ejemplos avanzados de este nuevo tipo de Estado incluyen a Venezuela, Bolivia y Nicaragua. Por otro lado, Cuba se ha convertido en un Estado autoritario y no pretende tener instituciones independientes, por lo que no se le incluye en esta lista, aunque está asociado.<sup>2</sup> Sin embargo, los Estados que están en camino a constituirse en este nuevo tipo de Estado son México, Argentina, Chile, Honduras, El Salvador, Perú y Colombia. Lamentablemente, hoy en día, Ecuador se tambalea y Paraguay está amenazado. Por lo tanto, quedan muy pocas democracias reales en América Latina y cada día se aprieta la soga alrededor de ellas. En ese contexto, los cárteles mexicanos han jugado y están jugando un papel determinante en esta tendencia, tanto en México como a nivel del hemisferio.

En México, el Estado todavía no es como Venezuela o Bolivia, pero viene siendo capturado por los cárteles, especialmente a nivel local. Esta captura del Estado se está produciendo de diversas formas. La primera es a través de la corrupción estatal, la cual viene sucediendo desde hace algún tiempo, al pagar a funcionarios para que hagan la vista gorda y amenazar o matar a quienes no lo hacen. No obstante, esto no ha sido suficiente ya que todavía crea incertidumbre, por lo cual los cárteles han tratado de controlar la política local, promoviendo a sus propios candidatos e infiltrándose en las instituciones de poder, ya sea reclutando a quienes ya están en el poder o haciendo que instituciones como la policía, los gobiernos municipales y estatales, los tribunales, la prensa e incluso los programas de asistencia social recluten a su gente. A lo largo de los años, esta situación conllevó a que grandes extensiones del territorio

---

1 Farah, Douglas. “Testimonio ante el Grupo de Trabajo para Investigar el Financiamiento del Terrorismo del Comité de Servicios Financieros de la Cámara”. *Financial Services*, 23 de junio de 2016. <https://financialservices.house.gov/>.

2 Ibid.

mexicano quedaran bajo el control de los cárteles, particularmente a lo largo de aquellos corredores críticos para los movimientos de bienes y servicios ilícitos como las drogas, entre otros. Adicionalmente, las armas y el tráfico de personas también son especialmente lucrativos. Durante la última década, este escenario produjo una especie de guerra civil entre los diferentes cárteles, al disputarse el control de un territorio particularmentepreciado para ellos.<sup>3</sup>

Los cárteles han desarrollado grandes ejércitos que deambulan a voluntad por las áreas rurales y algunas ciudades mexicanas; estas unidades se asemejan a un batallón militar, desplazándose en varios escalones y en sofisticados vehículos blindados, fabricados en sus propios talleres. Estas fuerzas cuentan con armamento militar (rifles, ametralladoras, lanzagranadas) y están entrenadas, uniformadas y equipadas casi con estándares militares. Si bien no son tan poderosas como las unidades militares mexicanas, están mejor equipadas que muchas fuerzas policiales estatales y locales, incluso mejor que ejércitos insurgentes recientes en la región, como las FARC colombianas. Últimamente, estas unidades han introducido armas de apoyo más poderosas, como ametralladoras pesadas, morteros caseros, así como drones armados poco sofisticados. En ese contexto, la guerra continúa intensificándose y las autoridades gubernamentales mexicanas, tanto locales como nacionales, a menudo no pueden o no quieren enfrentarlas, aunque cuando lo hacen, los cárteles generalmente terminan en el lado perdedor de la confrontación.

Sin embargo, los cárteles, tal vez aprendiendo algo de las insurgencias regionales, no solo controlan el territorio mediante la fuerza de las armas, sino también mediante la movilización de la población. Para ello, proporcionan una forma de justicia, empleo y asistencia social cuando es necesario. Por ejemplo, durante la pandemia de la COVID-19, en algunas zonas estas organizaciones se ganaron a la población local hasta tal punto que cuando las autoridades locales y nacionales ingresaban eran acosadas por civiles hasta lograr su retiro.<sup>4</sup>

Esta situación había dado lugar a lo que se puede denominar *cárteles buenos*, *cárteles malos* y milicias. Por ello, en lugar de atacar a todos los cárteles, las autoridades

---

3 Felbab-Brown, Vanda. "Criminal Violence, Politics, and State Capture in Michoacán". *Brookings Institution website*, 24 de septiembre de 2021. Consultado el 15 de junio de 2023. <https://www.brookings.edu/opinions/criminal-violence-politics-and-state-capture-in-michoacan/>.

4 De Córdoba, José. "Mexico's Cartels Distribute Coronavirus Aid to Win Popular Support". *Wall Street Journal*, 14 de mayo de 2020. Consultado el 10 de junio de 2023. <https://www.wsj.com/articles/mexicos-cartels-distribute-coronavirus-aid-to-win-popular-support-11589480979>.

mexicanas, tanto a nivel local como nacional, han tolerado algunos cárteles como el de Sinaloa y se han aliado *de facto* con este para atacar a los cárteles advenedizos que intentan apoderarse de porciones importantes del mercado. Esto ocurrió, inicialmente, contra los Zetas y, actualmente, contra el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG). Al respecto, existen pocas evidencias de coordinación directa, pero se aprecia una actitud pasiva hacia unos y una actitud muy agresiva hacia otros, quienes también están siendo atacados por los cárteles *buenos*.

Las milicias son, por otro lado, fuerzas de autodefensa no gubernamentales conformadas en el marco de una necesidad de seguridad no cubierta por el gobierno. El problema con estas milicias es que es caro mantenerlas, y si el Estado no ayuda, ¿De dónde viene el dinero? En Colombia, por ejemplo, muchas de estas milicias fueron reclutadas por organizaciones narcotraficantes antiguerrilleras o se convirtieron en organizaciones narcotraficantes por derecho propio. En lugar de contribuir a la solución, se convirtieron en otro elemento que agudiza el problema.

La diferencia entre cárteles *buenos* y *malos* parece ser el nivel de violencia infligido contra la población mexicana. Los Zetas y el cártel de Jalisco han sido particularmente violentos y emplean violencia pública y gráfica como decapitaciones, descuartizaciones, extracciones de corazón, castraciones, quemas en vivo y otras formas grotescas y gráficas de muerte, tortura y crueldad; todo lo cual es filmado y publicado en las redes sociales y medios de comunicación. No es que los cárteles de Sinaloa y otros cárteles no sean culpables de estos mismos crímenes, pero parecen ser un poco más discretos y selectivos en sus atrocidades.

La relación entre algunos elementos del gobierno y el cártel de Sinaloa ha sido particularmente permisiva, o al menos está documentada. Por ejemplo, el arresto y posterior liberación del hijo del Chapo Guzmán por parte de las autoridades nacionales en octubre de 2019, y la aparición en público del presidente López Obrador con la madre del Chapo Guzmán en marzo de 2020. Sin embargo, la tolerancia hacia los *buenos* cárteles tiene sus límites. Los múltiples arrestos y humillantes fugas de prisión del Chapo Guzmán acabaron con la paciencia del gobierno mexicano, quien finalmente lo extraditó a los Estados Unidos en el año 2017; incluso, continúan existiendo relaciones relativamente estrechas con su familia y el cártel en México.<sup>5</sup>

---

5 Avni, Benny. "Inside President Andres Manuel Lopez Obrador's Odd Relationship with Mexico's Drug Cartels". *New York Post*, 9 de noviembre de 2019. Consultado el 15 de junio de 2023. <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/23/us-investigation-amlo-mexico-cartel>.

La creciente captura del Estado mexicano ha llevado a una correspondiente escalada en Estados Unidos. Los cárteles mexicanos no se han limitado al tráfico de cocaína, que de por sí es una industria de entre 19 y 29 mil millones de dólares,<sup>6</sup> sino que, en cambio, están diversificando continuamente su mercado para abarcar nuevas empresas como la metanfetamina, el fentanilo, el tráfico de armas y la inmigración ilegal.

El impacto en Estados Unidos ha sido significativo. Para finales del año 2022, se estima que al menos 3,8 millones de inmigrantes ilegales cruzaron la frontera hacia Estados Unidos durante los dos primeros años de la Administración Biden.<sup>7</sup> Cada una de estas personas pagó a los cárteles un promedio de 5.000 a 9.000 dólares para cruzar la frontera.<sup>8</sup> Esto significa una industria valorada entre 19.000 y 34.200 millones de dólares durante el mismo período. Las muertes por fentanilo en el año 2020 ascendieron a unas 37.000 y en el año 2021 aumentaron a más de 100.000.<sup>9</sup> Durante toda la guerra de Vietnam, Estados Unidos perdió poco más de 58.000 personas; sin embargo, en dos años, el fentanilo ha causado la muerte del 236 % de los estadounidenses fallecidos en Vietnam, en una décima parte del tiempo. Esto ha provocado que algunos legisladores estadounidenses propongan designar a los cárteles mexicanos como organizaciones terroristas.

Mientras tanto, el poder de los cárteles en Estados Unidos ha tenido un impacto igualmente poderoso en México. Las armas traficadas por los cárteles desde Estados Unidos a México facilitaron el asesinato de 36.773 personas en el año 2020<sup>10</sup> y de 35.625 personas en el año 2021,<sup>11</sup> provocando 72.398 homicidios en el espacio de dos años; es decir, el 125 % de los estadounidenses fallecidos en Vietnam en una décima parte del tiempo.

---

6 CNN. "Mexico Drug War Fast Facts". *CNN*, 2 de septiembre de 2013. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://www.cnn.com/2013/09/02/world/americas/mexico-drug-war-fast-facts/index.html>.

7 Bedard, Paul. "Even More Illegal Migrants Expected in 2022, Record 2.1 Million". *Washington Examiner*, 19 de abril de 2022. Consultado el 22 de junio de 2023. <https://www.washingtonexaminer.com/news/washington-secrets/even-more-illegal-migrants-expected-in-2022-record-2-1-million>

8 Moore, Mark. "US-Mexico Border Traffickers Earned as Much as \$14M a Day Last Month". *New York Post*, 22 de marzo de 2021. Consultado el 22 de junio de 2023. <https://nypost.com/2021/03/22/us-mexico-border-traffickers-earned-as-much-as-14m-a-day-last-month/>.

9 Staff. "America's Fentanyl Crisis". *New House*, 8 de febrero de 2022. Consultado el 22 de junio de 2022. <https://newhouse.house.gov/issues/fentanyl-crisis> and Conklin, Audrey. "Fentanyl Overdoses Become n.º 1 Cause of Death Among US Adults, Ages 18-45: 'A National Emergency'". *Fox News*, 16 de diciembre de 2021. Consultado el 22 de junio de 2023. <https://www.foxnews.com/us/fentanyl-overdoses-leading-cause-death-adults>.

10 México - Homicidios Intencionados 2022. *Expansión*, 20 de enero de 2022. Consultado el 15 de junio de 2023. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/homicidios/mexico>.

11 Staff. "Datos Preliminares Revelan que en 2021 se Registraron 35,625 Homicidios". *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, 26 de julio de 2022. Consultado el 15 de junio de 2023. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/DH/DH2021.pdf>.

Los cárteles mexicanos no solo se están apoderando gradualmente de México y afectando también a Estados Unidos, sino que también se están expandiendo por toda la región. Al respecto, *Insight Crime* informó que para el año 2012, los cárteles mexicanos operaban en dieciséis países de América: toda Centroamérica, Estados Unidos, Canadá, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Argentina y Chile.<sup>12</sup> Adicionalmente, en el año 2022, se reportaron actividades de cárteles mexicanos en Brasil.<sup>13</sup> En ese sentido, el crimen organizado y el terrorismo han despuntado en aquellos lugares con presencia de los cárteles mexicanos. Las FARC alcanzaron su punto máximo en Colombia después de que esa organización y los cárteles se aliaron para traficar drogas alrededor del año 2000. Esa presencia mexicana ha seguido expandiéndose en Colombia desde entonces. A pesar del proceso de paz del año 2016, los cultivos de coca y la producción de cocaína han crecido a niveles sin precedentes en ese país, y la violencia está regresando gradualmente a los niveles previos al acuerdo.<sup>14</sup> El crimen organizado y la violencia se están expandiendo en países donde los mercados ilícitos ya eran fuertes, como Bolivia, Venezuela y Brasil, y ahora están causando estragos en países que antes eran —en su mayoría— pacíficos, como Ecuador, Chile y Argentina.

La influencia mexicana no solo está expandiendo el poder de los grupos ilegales, sino también está contribuyendo a la transformación del Estado. Además de expandir gradualmente la captura estatal mencionada anteriormente en México, el impacto de los cárteles mexicanos está ayudando a consolidar a los nuevos Estados modelo, aquellos con gobiernos autoritarios, pero con fachadas democráticas. ¿Cómo han sobrevivido Venezuela, Nicaragua, Cuba y otros cuando sus economías legales implosionaron y sus ciudadanos estaban en las calles protestando? ¿Por qué estos Estados sobrevivieron mientras que Estados autoritarios del pasado como Tailandia, Serbia y Filipinas no lo hicieron? La clave ha sido la diversificación de los ingresos estatales hacia empresas criminales, como el narcotráfico, la minería ilegal, el lavado de dinero y otros. El cártel de los Soles en Venezuela, por ejemplo, no solo son unos pocos generales corruptos que se están enriqueciendo, sino que también llevan a cabo políticas estatales para generar los fondos necesarios para que el régimen sobreviva.

---

12 Pachico, Elyssa. "Mexico Cartels Operate in 16 Countries: Report". *InSight Crime*, 12 de septiembre de 2012. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://insightcrime.org/news/analysis/mexico-cartels-connections-abroad/>.

13 TRT. "Mexican Cartels' Activities Put Brazil on Alert". *The Rio Times*, 7 de enero de 2022. Consultado 15 de junio de 2023. <https://www.theriotimes.com/mexican-cartels-activities-put-brazil-on-alert/>

14 Acosta, Luis Jaime. "Colombia's potential cocaine production at record high, U.N. says". *Reuters*, 20 de octubre de 2022. Consultado el 15 de junio de 2023. <https://www.reuters.com/world/americas/colombias-potential-cocaine-production-record-high-un-says-2022-10-20/>.

A medida que el sector energético en Venezuela implosionó debido a la incompetencia y la corrupción, la economía ilícita se ha vuelto cada vez más importante.

Posteriormente, cuando la mayor parte del resto de América se unió al grupo de Lima para aislar al gobierno de Maduro y cortar su economía legal, el régimen apenas se vio afectado. Irónicamente, los grupos más afectados fueron la oposición política al régimen que trabajaba en la economía legal. El aislamiento y las sanciones obligaron a muchos de ellos al exilio, lo que redujo la carga económica del gobierno, la oposición en el país, además de transferir el problema del cuidado y la alimentación a los Estados vecinos y a la comunidad internacional. Sin duda, la economía ilícita del gobierno venezolano se ve facilitada en parte, pero también significativamente, por las operaciones de los cárteles mexicanos en ese país. Una participación similar en Bolivia y Nicaragua está ayudando a consolidar esos regímenes. Las operaciones de los cárteles mexicanos en Colombia, Ecuador y Perú están haciendo que la gobernanza en esos países sea cada vez más difícil, lo que significa que el surgimiento de nuevos regímenes modelo es posible en esos Estados.

Los cárteles no se han limitado a las Américas. Hay indicios de que se están expandiendo agresivamente hacia Europa. En el año 2014, se denunció que los cárteles mexicanos se estaban apoderando del tráfico de cocaína en España.<sup>15</sup> Asimismo, en el año 2020, la policía italiana detectó una importante operación del CJNG para contrabandear drogas a Italia a través de Catania, en cooperación con la mafia italiana de Calabria, la Ndrangheta.<sup>16</sup>

Asimismo, las operaciones de los cárteles mexicanos también juegan un papel predominante en la competencia estratégica entre Estados Unidos, China, Rusia e Irán.

La mayor parte del fentanilo y la metanfetamina que los cárteles trafican a través de la frontera hacia Estados Unidos proviene de China mediante una combinación de fachadas legales y negocios ilegales.<sup>17</sup> China se ha convertido en la fuente dominante de precursores químicos catalogados, no catalogados, ni regulados para la producción de

---

15 Bargent, James. "Have Mexico Cartels Seized Control of Spain Drug Trafficking?". *Insight Crime*, 18 de marzo de 2014. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://insightcrime.org/news/analysis/have-mexico-cartels-seized-control-of-spain-drug-trafficking-from-colombians/>.

16 Anesi, Cecilia, y Giulio Rubino. "Inside the Sinaloa Cartel's Move Toward Europe". *Organized Crime and Cartel Research Project (OCCCRP)*, 15 de diciembre de 2020. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://www.occrp.org/en/investigations/inside-the-sinaloa-cartels-move-toward-europe>.

17 Henry, Patrick. "China working with Mexican drug cartels, fueling fentanyl crisis in the U.S.". *Law Enforcement Today*, 1 de febrero de 2021. Consultado el 22 de junio de 2023. <https://www.lawenforcementtoday.com/china-working-with-mexican-drug-cartels-fueling-fentanyl-crisis-in-the-u-s/>.

metanfetamina, fentanilo y otros opioides sintéticos, así como la importación directa de fentanilo terminado. Los actores chinos también lavan dinero para los cárteles mexicanos del narcotráfico; mucho de esto se debe a la creciente población inmigrante china en el país. Esta situación está contribuyendo significativamente a la enorme tasa de mortalidad por sobredosis de drogas en los Estados Unidos, al aumento de la criminalidad y a la corrupción de la sociedad y el gobierno estadounidenses.<sup>18</sup> ¿Alguien cree que, en un país como China, industrias controladas por el Estado exportan elementos de fentanilo y metanfetaminas a México sin un conocimiento perfecto de para qué se utilizan estos productos? ¿Podría ser esto tal vez una estrategia deliberada para debilitar a su rival global?

Los cárteles mexicanos también tienen, desde hace tiempo, contactos en Rusia para el tráfico de armas. En el año 2018, el gobierno húngaro capturó y luego liberó misteriosamente a dos traficantes de armas rusos que estaban ayudando a los cárteles mexicanos a adquirir armas para derribar helicópteros suministrados por Estados Unidos.<sup>19</sup> Se ha informado que cuando Rusia invadió Ucrania y fue objeto de sanciones internacionales, uno de los elementos que les ayudó a resistir esta presión internacional ha sido la inversión de los cárteles en criptomonedas con sede en Rusia. Por ejemplo, el 5 de abril de 2022, se incautaron 25 millones de dólares pertenecientes al CJNG en *Hydra Market*.<sup>20</sup> Este es solo uno de muchos ejemplos.

Finalmente, los cárteles mexicanos han estado colaborando con agentes iraníes para llevar a cabo acciones en Estados Unidos. En el año 2011, el Departamento de Justicia estadounidense anunció que había frustrado un complot iraní para enviar agentes de las fuerzas *Quds* a Estados Unidos desde México, con la ayuda de cárteles mexicanos para asesinar al embajador de Arabia Saudita. Si bien durante mucho tiempo se había rumoreado que el extremismo islámico estaba haciendo alianzas con el crimen organizado latinoamericano para cometer actos terroristas en los Estados Unidos,

---

18 Flannery, Nathaniel Parish, y Vanda Felbab-Brown. "How Is China Involved in Organized Crime in Mexico?". *Brookings Institution*, 23 de febrero de 2022. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=Iv6zTQhVA4..>

19 Maza, Cristina. "Mexican Drug Cartels Asked Russia Arms Dealers for Help Shooting Down U.S. Helicopters, and Hungary Let the Russians Go". *Newsweek*, 27 de noviembre de 2018. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://www.newsweek.com/mexican-drug-cartels-asked-russia-arms-dealers-help-shooting-down-us-1234167>.

20 Newsroom Infobae, "Hydra Market: The Financial Nexus That Linked Russia to the Mexican cartels". *Infobae*, 6 de abril de 2022. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://www.infobae.com/en/2022/04/06/hydra-market-the-financial-nexus-that-linked-russia-to-the-mexican-cartels/>

esta fue la primera evidencia pública y palpable de tal complot.<sup>21</sup> Si este hubiera tenido éxito, podría haber obligado a Estados Unidos a llevar a cabo acciones militares más intensas contra la República Islámica de Irán.<sup>22</sup> Entonces, siendo realistas, las acciones de los cárteles mexicanos podrían provocar una conflagración global.

Es posible que el complot del cártel iraní-mexicano del año 2011 no haya terminado, ya que la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos informó que en el año 2022 y en el año 2023 (hasta mayo de 2023), 194 personas en la lista de vigilancia terrorista fueron detenidas al cruzar ilegalmente la frontera entre Estados Unidos y México, 98 en el año 2022 y 96 en el año 2023.<sup>23</sup> Si bien se sabe que todas esas personas tuvieron que pagar a los cárteles para que los ayudaran a cruzar la frontera, lo que no se sabe es hasta qué punto los cárteles eran conscientes de los orígenes de estos potenciales terroristas, o hasta qué punto eran cómplices de sus intenciones.

## Conclusiones

Por todas estas razones, se evidencia que los cárteles mexicanos son organizaciones criminales con impacto geoestratégico al buscar el copamiento de los estamentos estatales de México y la desestabilización de los Estados Unidos, sirviendo como vehículo para la competencia estratégica china, promoviendo la configuración de Estados ligados al crimen organizado en el continente americano, e incitando al desequilibrio de poderes en la región. Sin embargo, su impacto no se limita a las Américas ya que estas organizaciones tienen —igualmente— una marcada influencia en Europa para vincular a Rusia y contribuir al fin del régimen internacional westfaliano, así como a la perturbación social e inestabilidad global. Definitivamente, estos grupos representan un serio desafío que no puede ser ignorado.

---

21 Cardenas, Jose. “Why is Iran conspiring with Mexican drug dealers?”. *Foreign Policy*, 12 de octubre de 2011. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://foreignpolicy.com/2011/10/12/why-is-iran-conspiring-with-mexican-drug-dealers/>.

22 Chang, Edward. “How A Mexican Drug Cartel Nearly Triggered War Between The U.S. And Iran”. *The Federalist*, 27 de noviembre de 2019. Consultado el 23 de junio de 2023. <https://thefederalist.com/2019/11/27/how-a-mexican-drug-cartel-nearly-triggered-war-between-the-u-s-and-iran/>.

23 U.S. Customs and Border Patrol. “CBP Enforcement Statistics Fiscal Year 2023”. Consultado el 15 de junio de 2023. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics>.

## **Sobre el autor:**

### **David E. Spencer** – *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies*

El doctor Spencer es profesor del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry. Ha sido responsable de Colombia/América del Sur en la Oficina del secretario de Defensa de Antinarcóticos y Amenazas Globales (2014-2017), y director de Política de Colombia en la Oficina del secretario de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental (2011-2012). Posee un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad George Washington (2002), donde estudió la política latinoamericana, especializándose en insurgencia y terrorismo regional. Obtuvo su maestría y su licenciatura (ambos en Relaciones Internacionales) en la Universidad Brigham Young, en 1992 y 1988 respectivamente. Asimismo, ha sido director de lucha contra el terrorismo en Hicks & Associates, ha trabajado en diferentes cargos en apoyo del Plan Colombia, y ha estado cinco años en El Salvador como consultor para el Ministerio de Defensa durante la guerra civil de 1979-1992. El doctor Spencer ha trabajado para una serie de grupos de investigación y empresas de consultoría, tales como el Centro de Análisis Navales (CNA) y la Corporación Internacional de Aplicaciones Científicas (SAIC). El doctor Spencer creció en América Latina, donde vivió en Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela.

# LA COOPERACIÓN EUROPA-LATINOAMÉRICA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

*Ignacio Cosidó Gutiérrez y Luis de Mergelina*

## **Resumen**

*El crimen organizado constituye no solo una amenaza estratégica para Latinoamérica, sino también un grave riesgo para la Unión Europea. La dimensión del crimen organizado en el subcontinente americano alcanza magnitudes que excede, en muchas ocasiones, las capacidades de los gobiernos para enfrentarlo, amenazando su estabilidad institucional y deteriorando gravemente la convivencia en sus sociedades. En un entorno delictivo interconectado a ambos lados del Atlántico, se recurre cada vez más a la violencia, la corrupción y las estructuras empresariales legales. Para enfrentar estos importantes desafíos, es crucial fomentar una colaboración birregional entre la Unión Europea y América Latina en materia de seguridad. Esta cooperación debe tener un carácter estructural y ser sostenida a lo largo del tiempo, estableciendo mecanismos efectivos de coordinación para abordar las amenazas comunes a ambos hemisferios, especialmente en relación con el narcotráfico, la trata de personas, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas y la ciberdelincuencia.*

**Palabras clave:** *Crimen organizado, cooperación policial, seguridad, Unión Europea, América Latina.*

## **Introducción**

El crimen organizado constituye no solo una amenaza estratégica para Latinoamérica, sino también un grave riesgo para la Unión Europea (UE), ya que Europa está desplazando a Estados Unidos (EE. UU.) como principal receptor de la cocaína proveniente del continente sudamericano. En ese contexto, el control del crimen organizado sobre algunos Estados tiene implicaciones geoestratégicas importantes, incluyendo las posibles alianzas con potencias totalitarias en su guerra contra las democracias liberales, el aumento de la presión migratoria o el desafío a la seguridad y la convivencia.

El narcotráfico sigue siendo la actividad principal y más rentable de la criminalidad organizada en todo el mundo, especialmente en Latinoamérica. La dimensión del

crimen organizado en el subcontinente americano alcanza magnitudes que excede, en muchas ocasiones, las capacidades de los gobiernos para enfrentarlo, amenazando su estabilidad institucional y deteriorando gravemente la convivencia en sus sociedades. Las organizaciones criminales más violentas del mundo están asentadas en esta región.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su Informe Mundial de Drogas 2022, señala que el 74 % de la cocaína sale principalmente de Colombia y Ecuador por la ruta del Pacífico Oriental, el 16 % sale de Colombia por la ruta del Caribe Occidental, y el 8 % sale de Venezuela y Colombia por la ruta del Caribe.<sup>1</sup> Un análisis de la situación de los países más afectados por esta lacra revela que el crimen organizado ha penetrado en el Estado, las organizaciones políticas y la misma sociedad.

El problema del crimen organizado tiene un trasfondo político y social que es necesario abordar, más allá de las políticas de seguridad. Las desigualdades, la corrupción y la violencia que afectan a muchos países latinoamericanos, acompañadas de frecuentes movilizaciones sociales y conflictos políticos, dificultan la estabilidad necesaria para implementar estrategias a largo plazo que sean efectivas en esta lucha. Asimismo, persisten problemas como el grave desequilibrio macroeconómico, la elevada deuda externa, una inflación descontrolada y altas tasas de desempleo que alimentan la conflictividad social y la inestabilidad política. A esto se suma el poder alcanzado por las estructuras del crimen organizado, que en muchas circunstancias sustituyen al propio Estado, permeando en la administración pública por la corrupción existente en sus distintos niveles.

Este escenario crea el caldo de cultivo que las grandes organizaciones criminales aprovechan para atacar la democracia y rechazar el pluralismo, con el fin de ejercer el poder sin ningún control y promover sus intereses delictivos. Adicionalmente, las redes criminales del narcotráfico están incrementando el suministro de cocaína al mercado global debido a un notable aumento en su cultivo. En un entorno delictivo interconectado a ambos lados del Atlántico, se recurre cada vez más a la violencia, la corrupción y las estructuras empresariales legales, utilizando testaferros para blanquear sus ganancias ilícitas.

Europa y Latinoamérica son socios naturales, unidos no solo por una extensa red de acuerdos que abarcan a la mayoría de los países, sino también por sólidos vínculos

---

<sup>1</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. "World Drug Report 2022". *United Nations iLibrary*, septiembre 2022. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210019545>

económicos, al ser la UE el primer inversor en la región, el tercer mayor socio comercial y el mayor contribuyente en programas de cooperación al desarrollo. Por ello, en este artículo se hace un breve repaso de las principales iniciativas de cooperación que se han puesto en marcha entre Europa y Latinoamérica en la lucha contra el crimen organizado, tanto en el ámbito multilateral como a través de programas bilaterales específicos con aquellos países donde el problema es especialmente acuciante. Finalmente, se aborda la cooperación bilateral que España mantiene con varios de estos países.

### **El Desafío Compartido de Seguridad y la Cooperación Multilateral**

El narcotráfico no solo representa la actividad más lucrativa del crimen organizado, sino también una grave amenaza para Latinoamérica y Europa, que ya está desplazando a EE. UU. como principal receptor de la cocaína procedente de ese hemisferio. En América del Sur están asentadas algunas de las organizaciones criminales más poderosas y violentas del mundo, las cuales penetran en el tejido económico, social y político, corrompiendo sus instituciones.

Se trata, en efecto, de un fenómeno global. El 68 % de las redes delictivas más peligrosas operan a nivel mundial y el 36 % de ellas se dedican exclusivamente al narcotráfico, generando un mercado ilícito en la UE con ingresos anuales de al menos 31.000 millones de euros, según cifras facilitadas por Europol.<sup>2</sup> Igualmente, estas redes penetran en el circuito económico legal a través del blanqueo de capitales. De los casi 900 grupos dedicados al crimen organizado de alto impacto en la UE, cerca de la mitad están involucrados en el tráfico de drogas, incluyendo el blanqueo de dinero.<sup>3</sup>

Las grandes organizaciones criminales latinoamericanas recurren sistemáticamente a la violencia para ampliar su control. En ocasiones, cooperan entre sí para lograr una sinergia criminal, buscando maximizar sus beneficios, aportando cada grupo una su singularidad, ya sea en el tráfico de sustancias específicas, en el control

---

2 Equipo de prensa e información de la Delegación de la UE en Chile. “Un importante paso contra el crimen organizado: Eurojust firma Acuerdos de Trabajo con cinco países latinoamericanos”. *European External Action Service EEAS*, 10 de julio de 2024. [https://www.eeas.europa.eu/delegations/chile/un-importante-paso-contra-el-crimen-organizado-eurojust-firma-acuerdos-de-trabajo-con-cinco-pa%C3%ADses\\_es?s=192#:~:text=El%2068%25%20de%20las%20redes,EU%2D%20como%20en%20el%20extranjero.](https://www.eeas.europa.eu/delegations/chile/un-importante-paso-contra-el-crimen-organizado-eurojust-firma-acuerdos-de-trabajo-con-cinco-pa%C3%ADses_es?s=192#:~:text=El%2068%25%20de%20las%20redes,EU%2D%20como%20en%20el%20extranjero.)

3 European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. “Decoding the EU’s most threatening criminal networks”. *Europol*, 2024. <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20report%20on%20Decoding%20the%20EU-s%20most%20threatening%20criminal%20networks.pdf>

de los corredores para la distribución de la mercancía, o en el blanqueo de las ganancias obtenidas de sus actividades ilícitas.

En esta estrategia también buscan estrechar lazos trasatlánticos con organizaciones criminales en el continente europeo para fortalecer sus capacidades y expandir sus actividades. Las operaciones de cooperación policial han evidenciado las conexiones entre la mafia italiana, como la 'Ndrangheta, con los grandes grupos criminales colombianos (Clan del Golfo), brasileños (Primer Comando de la Capital) y mexicanos (Cártel de Sinaloa). Además, se han demostrado las relaciones entre grupos albaneses con organizaciones criminales que operan en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia para controlar la salida de grandes cargamentos de cocaína hacia puertos europeos, aprovechando la ausencia estatal en esas zonas y la elevada corrupción existente que posibilita las operaciones criminales.

Otra amenaza que comparten los dos continentes es el terrorismo, que a menudo se entrelaza con el crimen organizado. La presencia de Hezbolá, partido islamista chiíta y grupo paramilitar respaldado por Irán y con gran influencia en Líbano, quedó acreditada por la operación *Trapiche*, llevada a cabo por la Policía Federal brasileña en noviembre de 2023, que destapó una red de este grupo dispuesta a atacar contra diversos objetivos judíos en el país. Esta situación confirma las tesis de los servicios de inteligencia estadounidenses e israelíes sobre la posibilidad de atentados en Latinoamérica, además del riesgo de que la región se convierta en un trampolín de entrada y plataforma logística para ataques de esta organización terrorista en EE. UU. La ministra de seguridad de Argentina también ha referido la presencia de Hezbolá en diferentes países sudamericanos. Entre los acusados en la operación *Trapiche* se encuentra un libanés nacionalizado brasileño, previamente condenado por narcotráfico y acusado por la Fiscalía argentina de conseguir la documentación del comando terrorista que atentó contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en el año 1994, causando la muerte de 85 personas.

La conexión de este grupo terrorista con el crimen organizado está condicionada por la necesidad de disponer de más recursos económicos para financiar sus acciones en el extranjero. En este contexto, Hezbolá inició sus actividades criminales con el contrabando en la denominada Triple Frontera (Argentina, Brasil, Paraguay) a finales de la década de 1980, expandiéndose posteriormente al tráfico de drogas y armas, al blanqueo de capitales y a la falsificación de documentos.

Las actividades de Hezbolá se han ido extendiendo también a otros puntos geográficos del continente americano, favorecidos fundamentalmente por la injerencia político-comercial realizada por Irán en puntos estratégicos de Latinoamérica, como el acuerdo firmado en julio de 2023 por los ministros de Defensa de Irán y de Bolivia para vender a dicho país andino tecnología avanzada para el control fronterizo y combatir el tráfico de drogas en las fronteras de Chile y Argentina.

Para enfrentar estos importantes desafíos, es crucial fomentar una colaboración birregional entre la UE y América Latina en materia de seguridad. Esta cooperación debe tener un carácter estructural y ser sostenida a lo largo del tiempo, estableciendo mecanismos efectivos de coordinación para abordar las amenazas comunes a ambos hemisferios, especialmente en relación con el narcotráfico, la trata de personas, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas y la ciberdelincuencia.

Para que esta cooperación contribuya a incrementar de forma efectiva la seguridad entre ambos continentes, la UE está implementando diversas estrategias en la lucha contra la criminalidad organizada con la participación de algunas de sus agencias. Entre las múltiples iniciativas en marcha merecen destacarse las siguientes:

***El Programa de Asistencia Contra el Crimen Transnacional Organizado - El PAcCTO.<sup>4</sup>***

El PAcCTO es un proyecto europeo con liderazgo español, iniciado en el año 2017 y orientado al fortalecimiento de las capacidades de 18 países de Iberoamérica en su lucha contra el crimen transnacional organizado. En marzo de 2024 tuvo lugar en Panamá el lanzamiento de la segunda fase de esta iniciativa, a la cual se han incorporado algunos países del Caribe, que tiene prevista una duración de cuatro años y que cuenta con un presupuesto de 58 millones de euros.

Al tratarse de un programa orientado a la demanda, corresponde a cada país determinar las líneas de trabajo preferentes en el proceso de fortalecimiento, especialización o reforma de las instituciones vinculadas a la lucha contra el crimen organizado. En el marco de este programa, que proporcionó expertos para su diseño, en marzo de 2022, se firmó en Bruselas la Declaración de *Creación del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI)*. Se trata de un mecanismo de coordinación política, estratégica y operativa para la definición e implementación de políticas públicas de seguridad en la región latinoamericana. El CLASI reúne a ministros de 11 países en un foro informal de diálogo político y técnico con un

---

<sup>4</sup> PAcCTO. “¿Qué es EL PAcCTO?”. *Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado*, 2024. <https://elpaccto.eu/sobre-el-paccto/que-es-el-paccto/>

enfoque muy concreto y operacional contra el crimen transnacional organizado. La filosofía que inspira este organismo está basada en la experiencia del *Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior* de la UE, que tiene como propósito intensificar la coordinación en asuntos de seguridad interior, definiendo líneas estratégicas de seguridad y de lucha contra la delincuencia organizada.

En este sentido, en septiembre de 2023 y durante la celebración de una reunión en Bruselas de los ministros de Interior de la UE con sus homólogos de los Estados que integran el CLASI, se adoptó una declaración conjunta para establecer elementos de compromiso que den continuidad y refuercen la relación en materia de seguridad y lucha contra el crimen organizado entre la UE y el CLASI.

***La Agencia Europea para la Cooperación Policial - EUROPOL.***<sup>5</sup> Esta agencia constituye un elemento central de la arquitectura general de seguridad interior de la UE para alcanzar una cooperación policial eficaz y conseguir un espacio de libertad, seguridad y justicia. Uno de sus principales objetivos es combatir el crimen transnacional organizado. Para alcanzar este propósito, coordina el intercambio de información entre las autoridades nacionales y proporciona análisis continuos de inteligencia a fin de apoyar a los investigadores sobre el terreno y articular una cooperación internacional que permita dismantelar las redes criminales que operan en ambos continentes.

Europol ha firmado acuerdos estratégicos con varios países de ese continente, como Brasil, Colombia y Chile, para el fortalecimiento de las relaciones y el intercambio de información en la lucha contra el crimen transnacional organizado, facilitando a los signatarios conectarse a la red de comunicaciones seguras de Europol (Siena), tanto con la propia agencia como con los servicios de los Estados miembros de la UE.

***La Agencia Europea para la Cooperación Judicial Penal - Eurojust.***<sup>6</sup> Es fundamental que las autoridades judiciales de ambos hemisferios trabajen juntas para combatir el narcotráfico, especialmente mediante el dismantelamiento de las rutas de transporte que mueven ingentes cantidades de drogas y que penetran en la UE, especialmente a través de los puertos. En este sentido, Eurojust facilita la coordinación judicial y la cooperación entre las autoridades nacionales prestando apoyo práctico a los fiscales

---

5 Europol. “Acerca de Europol: Cómo contribuye Europol a hacer de Europa un lugar más seguro”. *Oficina Europea de Policía*, 11 de julio de 2024. <https://www.europol.europa.eu/about-europol:es>

6 Eurojust. “Portal Web”. <https://www.eurojust.europa.eu/>

en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo. Con el apoyo de esta agencia, en el año 2023 se incautaron drogas por un valor estimado de 25.600 millones de euros, lo que supone más del doble que el año anterior.

Asimismo, en julio de 2024, Eurojust firmó acuerdos con las fiscalías generales de Perú, Bolivia, Chile, Costa Rica y Ecuador para reforzar la cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas y armas, el blanqueo de capitales y la ciberdelincuencia, dando continuidad al acuerdo firmado con Panamá a principios de este año. Estos acuerdos no solo permitirán mejorar la cooperación en la lucha contra las redes criminales que operan entre ambos continentes, sino también tendrán un indudable impacto positivo en la seguridad, la economía y el bienestar de los ciudadanos.

***Mecanismo UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe) de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas.*** Este mecanismo de cooperación se inició en el año 1998, tras una propuesta española realizada en el año 1995 cuando España presidía el Consejo de la UE, con el objetivo de facilitar el diálogo tanto a nivel político como técnico en materia de drogas. Actualmente, es el único mecanismo birregional de este estilo, atestiguando que la lucha contra el narcotráfico es una prioridad para ambas regiones.

En su XXIV Reunión de Alto Nivel, celebrada en La Paz en febrero de 2024, el presidente boliviano hizo un llamamiento a una mayor cooperación que contribuya a mejorar el intercambio de información y de tecnología para combatir a los grandes grupos criminales, alertando también sobre la llegada de drogas químicas a Latinoamérica.

***Alianza Europea de los Puertos.*** Esta nueva iniciativa se presentó formalmente en Amberes en enero de 2024 con el propósito de evitar la infiltración de los grupos de crimen organizado en los centros logísticos portuarios. Los puertos a ambos lados del Atlántico se han convertido en las principales vías de salida y entrada de la cocaína que arriba al continente europeo procedente de Sudamérica. Las grandes redes criminales que participan en el tráfico de drogas dependen, en gran medida, de la corrupción en sus diferentes modalidades, como el soborno, el tráfico de influencias, etc. para facilitar sus actividades criminales. Por lo tanto, la detección de las redes delictivas que se infiltran en los grandes *hubs* de los puertos resulta imprescindible, debido al elevado número de empresas privadas que operan en zonas portuarias (como compañías navieras, operadores de carga, proveedores y concesionarios). Es evidente que la formación de redes de corrupción en múltiples ubicaciones es un elemento íntimamente unido al modelo de *negocio* de estos grupos delictivos.

Uno de los objetivos de esta Alianza es reforzar tanto el cumplimiento del código internacional de protección de buques e instalaciones portuarias, como la legislación de seguridad marítima de la UE, realizando evaluaciones de riesgos a nivel portuario y aprovechando el marco de seguridad establecido por la legislación.

**Programas financiados por la Unión Europea.** Los programas específicos que la UE está implementando desde hace años en varios países de Latinoamérica para la lucha contra el crimen transnacional organizado son eficaces instrumentos para fomentar una cooperación más estrecha con los países de ese hemisferio. Seguidamente, se mencionan aquellos programas y proyectos que tienen mayor continuidad y que fortalecen las relaciones de cooperación.

- **Copolad:** Es un proyecto multipaís de cooperación en políticas sobre drogas que, en su tercera edición, cuenta con un presupuesto de 15 millones de euros y un plazo de ejecución de cuatro años (2021-2025)<sup>7</sup> y que actúa tanto a nivel regional como a nivel nacional mediante asistencias técnicas, visitas de estudio, cursos y seminarios, reforzando las capacidades de los Observatorios Nacionales sobre Drogas y apoyando las iniciativas encaminadas a reducir la oferta y la demanda de estupefacientes.
- **Eurofront:** América Latina tiene 36 fronteras con una longitud de más de 41.000 kilómetros entre sus 18 países. La lejanía de algunas de esas zonas fronterizas, su compleja geografía, así como la escasa y débil vigilancia provocan la existencia de pasos fronterizos informales que propician fenómenos delictivos como el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de migrantes y el contrabando. En este sentido, el objetivo de este programa, que se inició en el año 2020 en siete países y que cuenta con un presupuesto de 10 millones de euros, es crear fronteras más seguras, fortaleciendo las capacidades de las fuerzas de seguridad para luchar con mayor eficacia contra los diferentes tipos de delitos transfronterizos, especialmente contra la trata y el tráfico ilícito de migrantes. Eurofront desarrolla sus actividades en cuatro puntos fronterizos piloto que involucran a siete países (Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil y Paraguay).<sup>8</sup>
- **Proyecto: Apoyo en la lucha contra las drogas y el crimen organizado en Perú:** Programa que se inició en el año 2019 para la capacitación del personal

---

<sup>7</sup> Copolad. “Portal Web”. *Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas*, 2024. <https://copolad.eu/es/que-es-copolad/>

<sup>8</sup> Eurofront. “Portal Web”. *Programa de Cooperación delegada entre la Unión Europea y América Latina*, 2024. <https://programaeurofront.eu/es/page/que-es-eurofront>

involucrado en las investigaciones criminales y en la que España ejerce un papel destacado en su implementación. El objetivo de la segunda fase de este proyecto, actualmente en desarrollo, es lograr la interoperabilidad de las principales entidades implicadas en la investigación de delitos relacionados con el crimen organizado, a fin de mejorar su eficacia mediante la actuación de equipos mixtos especializados.

Para concluir, destacan los programas de cooperación que se van a implementar en Ecuador, país que hasta el año 2022 no constaba en la lista de países latinoamericanos con problemas de seguridad y que hoy en día enfrenta una grave crisis por la inusitada violencia de las grandes organizaciones criminales, dejando a una parte de la población inerte. El proyecto Ecuasec surge con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales de los sistemas de seguridad ecuatorianos en su lucha contra el crimen organizado, y donde España ejercerá un papel de liderazgo en su ejecución. Asimismo, se ha previsto crear un Centro de Inteligencia en Guayaquil, epicentro desde donde operan muchas de las bandas criminales.

### **El Proyecto de AMERIPOL**

La Comunidad de Policías de América (Ameripol) es una plataforma de cooperación policial de ámbito regional que tiene como principales objetivos el intercambio de información e inteligencia policial, la realización de operaciones conjuntas y la capacitación de sus miembros. Esta organización se encuentra integrada por 33 cuerpos policiales de 27 países latinoamericanos y caribeños.<sup>9</sup> Además, tiene 31 observadores, en su mayoría organizaciones europeas, entre ellas la Policía Nacional y la Guardia Civil de España que juegan un papel muy activo, así como Interpol y Europol que participaron en el proceso seguido para su constitución.

Ameripol se inició en el año 2007 durante un encuentro de organismos de seguridad latinoamericanos en Bogotá, consolidándose el proceso unos años más tarde, en el 2012, cuando se aprobaron sus estatutos. El espaldarazo a la organización se produjo en noviembre de 2023, cuando se suscribió en Brasilia el tratado constitutivo de Ameripol, que le otorga plena personalidad jurídica internacional y la faculta a realizar operaciones de forma autónoma, agilizando las investigaciones regionales de las distintas modalidades del crimen organizado. Además, mediante esta cooperación

---

<sup>9</sup> Davis, Eduardo. "Ameripol, la nueva herramienta de América Latina y el Caribe contra el crimen organizado". *SWI swissinfo*, 9 de noviembre de 2023. <https://www.swissinfo.ch/spa/ameripol-la-nueva-herramienta-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-contra-el-crimen-organizado/48967394>

se optimizan las competencias policiales requeridas para enfrentar los desafíos que el crimen organizado representa en la seguridad pública en la región.

Ameripol constituye un hito importante porque, en cierta forma, quiebra la falta de interés casi endémica de los países latinoamericanos en fortalecer un sistema de gobernanza regional que pueda trasladar a instancias multilaterales una posición regional común. Esta cooperación es especialmente necesaria para enfrentar al crimen transnacional organizado, que tiene un indudable carácter global y que en Latinoamérica tiene un impacto considerable. La consolidación y asentamiento de esta organización es un elemento que contribuirá a superar la crisis de seguridad que padecen varios países de la región. Los problemas de intercambio de información y de falta de confianza entre los países vecinos de la región, en parte justificada por las malas experiencias de información filtrada a las organizaciones criminales, son parte de los grandes retos a superar.

La institucionalización alcanzada por el denominado *Tratado de Brasilia* hace menos de un año, permitirá que Ameripol se convierta en la tercera mayor organización policial del mundo, tras Interpol y Europol, con el propósito de convertirla en una institución internacional en su lucha contra el crimen organizado. Para lograr este ambicioso objetivo será necesario establecer un marco de colaboración conjunto, estable, regular y permanente. La conferencia celebrada en octubre de 2023 en Madrid sobre la consolidación de la cooperación entre Ameripol, Europol e Interpol supuso un nuevo e importante impulso para promover y reforzar la cooperación policial. Para dar continuidad a esta línea de acción, los jefes de los servicios de cooperación internacional de 10 países latinoamericanos y Ameripol celebrarán, en octubre de 2024 en Colombia, unas Jornadas organizadas por la Guardia Civil española que contribuirán al fortalecimiento institucional en este ámbito.

### **La Cooperación Bilateral de España con los Países Latinoamericanos**

España juega un papel de liderazgo en la UE para impulsar no solo la cooperación con Latinoamérica en el área de la seguridad, sino también proyectos bilaterales propios. Esta cooperación tiene un carácter prioritario y estratégico para España por la estrecha vinculación histórica y cultural, y se fundamenta en un prolongado, regular e intenso ejercicio de cooperación en asuntos de mutuo interés, especialmente la represión del crimen transnacional organizado, así como la capacitación y especialización de las fuerzas de seguridad latinoamericanas.

Al respecto, varios elementos intervienen en el ejercicio de esta cooperación:

En el ámbito institucional, destacan las Consejerías y Agregadurías de Interior que se encuentran desplegadas en la totalidad de los países latinoamericanos, ya sea acreditadas únicamente ante el propio país (como Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil, Chile y México) o que cuentan con multiacreditación ante varios países (como la Consejería de Interior en Argentina, que tiene extensión de acreditación en Uruguay y Paraguay, o la Consejería de El Salvador, que tiene extensión de acreditación en Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua). La labor que desarrollan estos miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles como consejeros y agregados resulta fundamental para la consolidación de las relaciones institucionales entre los países, fortaleciendo los vínculos con las organizaciones policiales de los países donde están acreditados, y facilitando el intercambio de información entre los servicios policiales y de seguridad, la realización de cursos y seminarios, así como la participación conjunta en grupos de trabajo.

En un nivel más específico, se encuentran los instrumentos de cooperación que contribuyen decisivamente a fortalecer e impulsar las relaciones de cooperación policial bilateral. Así, España tiene suscritos convenios sobre cooperación en materia de lucha contra la delincuencia y seguridad con Colombia, Perú, Chile, Brasil y Ecuador, entre otros, que actúan como marco para la celebración de futuros acuerdos administrativos de desarrollo del convenio y de las comisiones mixtas que se celebran alternadamente en cada país para tratar asuntos de mutuo interés de carácter operativo, técnico y estratégico.

Actualmente, tras concluir las negociaciones, el convenio entre España y Bolivia está pendiente de firma. Este convenio fortalecerá el intercambio de información operativa para la lucha contra el narcotráfico, otorgando así un marco legal sólido a la colaboración policial que ya se viene dando entre estos dos países. Mientras tanto, los convenios sobre esta materia con Argentina, El Salvador y Costa Rica se encuentran en proceso de negociación.

Otros factores clave en las relaciones de cooperación policial con España son las *actividades formativas y de capacitación* que reciben las fuerzas de seguridad latinoamericanas, bien con carácter bilateral o en programas de cooperación de la UE, donde España asume un papel de liderazgo en varios de ellos. Asimismo, es muy habitual la participación de las policías latinoamericanas en actividades formativas de especialización policial, conforme a los intereses de cada país y en función de

las necesidades de capacitación de sus cuerpos de seguridad. En este contexto, se realizan cursos, talleres y seminarios, entre otros, tanto en España como en el país que demanda la actividad. Esta formación de especialización es impartida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas en materias como investigación criminal, delincuencia organizada, control fronterizo, ciberdelincuencia y violencia de género.

Cabe resaltar también los cursos específicos que anualmente organizan en España los Cuerpos de Seguridad dirigidos a la mayoría de los países latinoamericanos, como los de este año, dedicados a la lucha contra el cibercrimen y delitos tecnológicos, en los que participan jefes de unidades de investigación en ciberdelincuencia de los cuerpos policiales latinoamericanos.

En el ámbito de la UE, España lidera varios programas ya sean multipaís, como el PAcCTO o Copolad, o específicos para un solo país, como en Perú, donde se está implementando un programa para el fortalecimiento institucional de las organizaciones involucradas en la lucha contra el crimen organizado. También hay que destacar las especiales relaciones con algunos países latinoamericanos puesto que la relevancia que alcanzan a nivel mundial algunas de las formas delictivas como el narcotráfico, subraya la necesidad de fortalecer estas relaciones para abordar eficazmente estos desafíos.

En el caso de Colombia, hay que destacar la cooperación operativa entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles y las instituciones colombianas, fundamentalmente la Policía Nacional colombiana, que se materializa a través de un fluido intercambio de información operativa y de inteligencia, y que se plasma en frecuentes actuaciones en diferentes ámbitos de la delincuencia organizada como el tráfico de drogas, la trata de personas, el blanqueo de capitales, o la localización de fugitivos, entre otras. Además, para facilitar esta ágil reciprocidad, aparte del Consejero y Agregado de Interior allí residenciados, hay un miembro de la Policía Nacional española como enlace con las unidades centrales de investigación criminal y antinarcóticos de la policía colombiana.

En el caso de Ecuador, los graves problemas de violencia que han llevado al presidente Noboa a declarar el estado de excepción en varias zonas del país han motivado un cambio en los programas de cooperación con España. Anteriormente, estos programas, que se realizaban en el marco del PAcCTO y Eurofront, no tenían un carácter bilateral. Sin embargo, en el futuro próximo, se ajustarán para centrarse específicamente en Ecuador a través del Proyecto Ecuasec, que será liderado por España con fondos comunitarios.

Asimismo, a comienzos de este año y para hacer frente a la grave crisis de seguridad que atraviesa el país, Ecuador solicitó a España la activación del Convenio bilateral para la lucha contra la delincuencia organizada, siendo la respuesta española de firme compromiso de apoyo. Para este fin, un equipo de policías españoles se desplazó a Quito para capacitar a sus homólogos ecuatorianos en temas de inteligencia y análisis de riesgo relacionado con el blanqueo de capitales; simultáneamente, policías ecuatorianos vienen recibiendo formación en estos ámbitos en España. Para continuar con esta formación, durante el transcurso del año, los policías ecuatorianos participarán en cursos adicionales sobre crimen organizado y seguridad ciudadana.

En Perú, país con el que existe un Convenio de lucha contra la delincuencia que fue firmado en Madrid en el año 2019 y que entró en vigor cuatro años después, sus autoridades han solicitado una reunión de la Comisión Mixta para el segundo semestre de 2024 con el objetivo de abordar, entre otros asuntos, aspectos relacionados al intercambio de información sobre el tráfico internacional de drogas. Asimismo, en marzo de 2023, se suscribió con Chile la *Alianza Estratégica Renovada*, en la que se prioriza la seguridad como elemento esencial para ejercer los derechos en plena libertad, ya que el aumento de la criminalidad organizada constituye la principal amenaza para los colectivos más desfavorecidos, situación que agrava las desigualdades existentes. En este sentido, existe un elevado interés chileno en el modelo policial español para el proceso de renovación y reestructuración de sus fuerzas de orden público y seguridad, en concordancia con la primera política nacional contra el crimen organizado y el inicio de una amplia actualización de la legislación para hacer frente a las amenazas, fortaleciendo y modernizando a sus instituciones de seguridad.

## **Conclusiones**

La cooperación policial entre Europa y Latinoamérica adquiere una dimensión estratégica en el actual contexto de deterioro de la seguridad mundial, caracterizado por el aumento del consumo de drogas a nivel global, el fortalecimiento y expansión de las redes del narcotráfico, la creciente capacidad de estas organizaciones para penetrar en las estructuras de poder, y el auge de los delitos transfronterizos. Todos estos fenómenos representan desafíos comunes para la estabilidad de la región Sudamericana, en la que España es considerada un aliado fundamental para reforzar la cooperación internacional tanto a nivel bilateral como multilateral. En este sentido, España debe asumir un papel de liderazgo más destacado, que contribuya

al fortalecimiento de la cooperación y de las instituciones de seguridad para hacer frente con garantías de éxito a estos riesgos compartidos.

El crimen organizado y su efecto sobre las instituciones políticas y sociales, así como el carácter cada vez más transnacional del delito, hacen que la cooperación internacional y la acción policial coordinada sean de naturaleza estructural y sostenida en el tiempo, con un necesario impulso político para la consolidación de mecanismos efectivos de colaboración y armonización frente a las principales amenazas comunes de ambos hemisferios: narcotráfico, blanqueo de capitales, tráfico de armas, trata de seres humanos y cibercrimen.

La progresiva implantación y afianzamiento de *Ameripol*, además de contribuir a facilitar el intercambio de información operativa y de inteligencia entre los países de la región, venciendo la desconfianza existente, se convertirá en el mejor socio para la cooperación con Europa en materia policial y de seguridad, reforzando y promoviendo la asociación estratégica birregional. En este contexto, habrá que instar a la incorporación efectiva de países como Colombia y Brasil, aún no asociados al CLASI, para velar por la efectiva implementación de las decisiones que se tomen en su seno y en la definición conjunta de las estrategias que se articulen contra el crimen transnacional organizado.

Para concluir, es fundamental destacar que, en la lucha contra el crimen organizado, la acción policial no es el único componente para lograr su erradicación, sino que esta acción debe de ir acompañada de políticas sociales robustas y programas que involucren a los servicios de educación, sanidad y desarrollo, con el dinamismo requerido para generar espacios seguros en las zonas más vulnerables, ya que estas áreas son las más propensas a ser cooptadas por bandas criminales. En este contexto, la cooperación entre Europa y Latinoamérica desempeña un papel crucial.

### **Sobre los autores:**

#### **Ignacio Cosidó Gutiérrez** – *Universidad Francisco de Vitoria*

Ha sido director general de la Policía Nacional española. Actualmente, es el director del Centro para el Bien Común Global de la Universidad Francisco de Vitoria.

#### **Luis de Mergelina** – *Universidad Francisco de Vitoria*

Es analista del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.

# LA GEOPOLÍTICA REGIONAL DE LAS CRISIS SANITARIAS EN AMÉRICA LATINA

*Carlos Malamud Rikles y Rogelio Núñez Castellano<sup>1</sup>*

## Resumen

*La crisis sanitaria que actualmente experimenta América Latina por la propagación del dengue pone en evidencia distintos problemas estructurales no resueltos históricamente y acumulados desde hace un cuatrienio. Por ello, en este artículo se analiza cómo reaccionó la región frente a la COVID-19, para luego comparar cómo muchos de aquellos errores, insuficiencias e ineficiencias, ocurridos entre los años 2020 y 2021, han reaparecido en los años 2023 y 2024, aunque ahora en relación al dengue. El texto se centra en los aspectos regionales y geopolíticos, y analiza el fracaso en la gestión de las crisis por los limitados mecanismos de integración latinoamericanos, así como la debilidad de las políticas de cooperación y coordinación tanto a nivel regional como subregional o incluso bilateral para dar solución a desafíos que involucran a todo el continente.*

**Palabras clave:** *América Latina, pandemia, dengue, integración, cooperación.*

## Introducción

Cuatro años después de la crisis de la COVID-19, América Latina vuelve a afrontar una nueva crisis sanitaria, esta vez en torno al dengue. Si bien esta es de menor magnitud, extensión y peligrosidad que la anterior pandemia, pone de manifiesto distintos problemas no resueltos y acumulados desde el año 2020. En este artículo se analiza cómo reaccionó la región frente a la COVID-19, para luego comparar cómo muchos errores, insuficiencias e ineficiencias cometidos entre los años 2020 y 2021 han vuelto a reaparecer entre los años 2023 y 2024, en relación al dengue. Pero, sobre todo, el texto se centra en los aspectos regionales, incluso geopolíticos, para interpretar el fracaso en la gestión de las crisis de los limitados mecanismos de integración latinoamericanos, así como la debilidad de las políticas de cooperación y coordinación tanto a nivel regional como subregional o incluso bilateral.

En el año 2020, los países latinoamericanos mostraron una marcada falta de coordinación ante la expansión del virus, con respuestas unilaterales y disímiles,

---

<sup>1</sup> Los autores han publicado una versión inicial de este artículo a través del Real Instituto Elcano.

lo que se repitió durante el posterior proceso de la vacunación en el año 2021. La nota dominante fue la inexistencia de un liderazgo regional que ni Brasil ni México quisieron o supieron ejercer. En Brasil, debido al negacionismo de Jair Bolsonaro y en México, por las ambigüedades y rectificaciones constantes de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). En lugar de una respuesta coordinada y multilateral predominó el unilateralismo, generando grandes diferencias y distorsiones entre los países al adquirir las vacunas y aplicarlas. La división profundizó la debilidad de América Latina y disminuyó su capacidad de negociación internacional.

En la actual crisis sanitaria, vinculada a la expansión del dengue, la región ha cometido errores similares a los de la pandemia de la COVID-19 entre los años 2020 y 2021, relativos a la falta de medidas nacionales coordinadas para afrontar el desafío de forma más eficiente. Los mecanismos de integración regional han vuelto a mostrar sus limitaciones ante la emergencia de diversas crisis de carácter global o regional. En cuestiones sanitarias, al igual que en otros ámbitos sectoriales como medio ambiente o seguridad, América Latina carece de un marco de integración capaz de dar respuestas regionales a desafíos comunes. Lo normal es que cada país impulse medidas o tome iniciativas descoordinadas con los demás, atendiendo a los propios intereses, sin una visión de conjunto.

## Desarrollo

La integración latinoamericana, marcada por sus fracasos y limitaciones, es un viejo tópico en la historia regional. Esta ancla sus orígenes en los años 50 del siglo pasado y se concreta en una gran diversidad de instituciones creadas con este fin, si bien ninguna se ha transformado en un organismo duradero, autónomo y capaz de perpetuarse y de llevar los intereses regionales a la escena mundial. Tampoco ha podido coordinar sus esfuerzos en seguridad, economía, comercio o salud. Como señalaba un informe del año 2022, publicado por Michael Reid, en *The Economist*, los instrumentos de integración y cooperación en América Latina dan muestras de agotamiento. La mayoría sobrevive gracias a la inercia burocrática.<sup>2</sup>

América Latina sigue siendo una región fragmentada, más que dividida en dos bloques antagónicos. Está separada en múltiples trozos, difícilmente coordinables entre sí. Es llamativa la proliferación de esquemas de integración regional o comercial — Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), Unión de Naciones del

---

2 Reid, Michael. "Latin America", *The Economist*, junio de 2022.

Sur (Unasur), Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), Mercado Común del Sur (Mercosur), Comunidad Andina (CAN), Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Alianza del Pacífico, Comunidad del Caribe (Caricom), y un largo etc. —, y la imposibilidad de que cooperen con eficiencia entre ellos. En este proceso hay una permanente huida hacia adelante, en la cual las nuevas instancias no resuelven las situaciones precedentes ni tampoco aquellas para las cuales fueron creadas. Debido a esta realidad, América Latina carece de un ámbito de integración capaz de dar respuestas regionales eficaces a desafíos comunes, sean generales, comerciales o sectoriales. Lo habitual es que cada país impulse medidas o iniciativas descoordinadas, atendiendo a sus intereses nacionales particulares sin una visión regional.<sup>3</sup>

El déficit de integración en América Latina ha conocido dos capítulos significativos en los últimos años, ambos relacionados con crisis sanitarias: la COVID-19 (entre los años 2020 y 2021) y el dengue (entre los años 2023 y 2024).<sup>4</sup> Ambos muestran la necesidad de contar con instituciones de ámbito regional capaces de dar respuestas comunes y coordinadas a retos transfronterizos. Hoy hay un tema sanitario, pero mañana pueden ser otras cuestiones que amenacen los equilibrios económicos y financieros, o la supervivencia de los Estados ante el desafío del cambio climático y del crimen organizado.

Como señalan Rafael Castro Alegría y Detlef Nolte, *“las organizaciones regionales latinoamericanas estaban mal preparadas para responder al estrés de la pandemia.”* Tanto la única organización que representaba a América Latina y el Caribe en su conjunto, la Celac, como aquella que incluía a todos los países sudamericanos, Unasur, estaban paralizadas o en proceso de desintegración. Los miembros del Mercosur estaban en

3 Malamud, Carlos. “Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas”, Documento de trabajo del *Real Instituto Elcano*, 2015. <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/integracion-y-cooperacion-regional-en-america-latina-diagnostico-y-propuestas/> ; Carlos Malamud. “La crisis de la integración se juega en casa”, *Nueva Sociedad*, n.º 219, 2009. <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/n0219/7.pdf>

4 Ayuso, Anna. “Desigualdad en América Latina frente a la crisis del coronavirus”, *CIDOB Opinión*, 2020: 619. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/america\\_latina/desigualdad\\_en\\_america\\_latina\\_frente\\_a\\_la\\_crisis\\_del\\_coronavirus](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/america_latina/desigualdad_en_america_latina_frente_a_la_crisis_del_coronavirus). G. Caetano y N. Pose. “Impactos del Covid-19 en los escenarios latinoamericanos contemporáneos”, *Perfiles Latinoamericanos*, 29(58), 2021: 1–30. Gratiús; T. Legler y J. Quezada. “La gobernanza regional del Covid-19 en la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, en S. Gratiús, C. Navarro e I. Molina (coord. y eds.): *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* Extraordinario. Tomo III, 2021: 59–92; Ríos Sierra, J. “La inexistente respuesta regional a la Covid-19 en América Latina”, *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 11 (Especial), 2020: 209–222; Álvarez, María Victoria. “La gestión de la pandemia de Covid-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe Aprendizajes y desafíos pendientes”, *Documentos de Trabajo* 71, 2022.

desacuerdo sobre el futuro de la organización, mientras su componente social se había debilitado. Junto con Unasur desapareció el Consejo Suramericano de Salud (CSS), que prometía ser uno de sus mayores logros fundacionales. La no existencia del CSS afectó directamente la capacidad regional de enfrentar a la COVID-19. Sin duda, esto aumentó la fragmentación subregional. De este modo, *“la pandemia golpeó a América Latina en un momento de debilidad institucional de sus organizaciones regionales.”*<sup>5</sup>

### **La Crisis de la COVID-19**

En el año 2020, los países de América Latina mostraron una falta de coordinación ante la expansión del virus, con respuestas unilaterales y diferentes, lo que se repitió durante el proceso de la vacunación contra la COVID-19 en el año 2021. La nota dominante fue la inexistencia de un liderazgo regional, así como de una respuesta multilateral coordinada. En su lugar predominó el egoísmo nacional, causa de grandes diferencias a la hora de adquirir vacunas e inyectarlas. Esta división profundizó la debilidad latinoamericana y su capacidad de negociación.<sup>6</sup>

El proceso de adquisición de vacunas, en el año 2021, se vio afectado por cinco características importantes: (1) el papel secundario de los organismos de integración para coordinar las negociaciones con los laboratorios farmacéuticos o aquellos gobiernos que desarrollaron vacunas (China y Rusia), (2) la ausencia de mecanismos bilaterales y/o subregionales de coordinación o cooperación, (3) la incidencia de la pugna geopolítica global a nivel regional, (4) la politización, interna e internacional, en torno a las vacunas y (5) la heterogeneidad de las estrategias nacionales.

Después de casi 75 años de esfuerzos infructuosos por avanzar en la integración regional en América Latina, las pandemias de la COVID-19 y el dengue han puesto en evidencia la ausencia de mecanismos adecuados de coordinación y cooperación regional, subregional o bilateral para afrontar este tipo de desafíos. Pese a las buenas palabras, la crisis de la COVID-19 no tuvo ningún efecto duradero en este sentido. La colaboración en lo relativo a las políticas sanitarias es prácticamente inexistente, como se ha visto en las dificultades inherentes al desarrollo de la investigación o al diseño y producción de vacunas.

---

5 Castro Alegría, Rafael y Nolte, Detlef. “El covid-19 y la crisis del regionalismo latinoamericano: lecciones que pueden ser aprendidas y sus limitaciones”, *Relaciones Internacionales*, N°52, 2023. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/16011>

6 Malamud, Carlos y Núñez, Rogelio. “Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina”, *ARI* 21/2021 del *Real Instituto Elcano*, 2021. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/vacunas-sin-integracion-y-geopolitica-en-america-latina/>

La gran excepción es la Organización Panamericana de la Salud (OPS), aunque dada su naturaleza organizacional tiene un margen limitado de acción respecto a las decisiones soberanas de los países. Por el contrario, los organismos de integración no cuentan con las políticas idóneas para afrontar esos desafíos y las herramientas de coordinación regional no se han desarrollado. Según María Victoria Álvarez, *“el desmantelamiento de instancias que podrían haber servido de plataforma para trabajar de forma conjunta con un importante bagaje en la materia como Unasur, el negacionismo de Brasil, y la debilidad, fragmentación y/o polarización ideológica de esquemas subregionales, tanto relativamente nuevos —Prosur o la Alianza del Pacífico— como maduros, ya sea CAN o Mercosur;”* todo *“ello privó a los países de la región de contar con una mayor capacidad de respuesta. La exigua coordinación exhibida apenas se exteriorizó en algunas iniciativas menores y de bajo vuelo.”*<sup>7</sup>

La negociación y adquisición de las vacunas volvió a poner en evidencia los límites y déficits en los mecanismos de coordinación y cooperación a escala regional más allá de los habituales de las instituciones de integración. Tanto los organismos de carácter continental (Celac y ALBA) como los subregionales (Unasur, Prosur, Mercosur, Alianza del Pacífico, CAN y SICA) tuvieron un papel menor y periférico. Tampoco supieron coordinar una respuesta conjunta para facilitar su acceso al fármaco y conducir las negociaciones con laboratorios y farmacéuticas. Este fracaso provocó amargas reflexiones entre algunos dirigentes, como la del argentino Alberto Fernández: *“A veces pienso que, si hubiésemos estado más juntos y más unidos, seguramente podríamos haber sobrellevado mejor las cosas.”*<sup>8</sup>

El papel periférico de los organismos supranacionales condujo a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a impulsar una estrategia mixta para comprar vacunas, bien adquiriéndolas por su cuenta, mediante negociaciones directas con las farmacéuticas o con ciertos gobiernos, o bien entrando en el programa COVAX (Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19), puesto en marcha por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unión Europea (UE).

---

7 Álvarez, María Victoria. “La gestión de la pandemia de Covid-19 y el regionalismo en América Latina y el Caribe Aprendizajes y desafíos pendientes”, Documentos de Trabajo. 71/2022, *Fundación Carolina*, 2022. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/la-gestion-de-la-pandemia-de-covid-19-y-el-regionalismo-en-america-latina-y-el-caribe-aprendizajes-y-desafios-pendientes/>

8 Casa Rosada. Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, durante la declaración conjunta ofrecida, junto a su par de la República de Chile, Sebastián Piñera, en la primera visita de Estado a ese país de la comitiva argentina, desde el Palacio de La Moneda, 26 de enero de 2021. Consultado el 20 de agosto de 2024. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/47479-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-durante-la-declaracion-conjunta-ofrecida-junto-a-su-par-de-la-republica-de-chile-sebastian-pinera-en-la-primera-visita-de-estado-a-ese-pais-de-la-comitiva-argentina-desde-el-palacio-de-la-moneda>

La única iniciativa de coordinación latinoamericana que tomó una cierta entidad, aunque finalmente no se materializó en nada concreto, fue la impulsada por México y Argentina, junto con la Fundación Slim. Se trataba de fabricar y distribuir la vacuna de la Universidad de Oxford–AstraZeneca, poniéndola a disposición de los países de la Celac. Tras su aprobación en Argentina (diciembre de 2020) y México (enero de 2021), empresas de ambos países prometieron producir y preparar para su distribución 250 millones de dosis en América Latina. Estas serían fabricadas por el laboratorio argentino mAbxience y envasadas por la empresa mexicana Liomont, aunque no se pudo pasar de las fases iniciales.

Por lo tanto, más allá de ciertas medidas de carácter menor, no hubo pasos significativos para coordinar actividades relacionadas con la pandemia, como la compra o la producción de vacunas. La Celac, la CAN, la Alianza del Pacífico, Mercosur, ALBA y Prosur estuvieron bastante ausentes durante la pandemia a la hora de resolver problemas. Solo Caricom y SICA actuaron con diligencia y se esforzaron en coordinar acciones conjuntas para renegociar la deuda y solicitar apoyo técnico a largo plazo al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial.<sup>9</sup> Los Estados miembros del Caricom y del SICA también realizaron compras masivas conjuntas de suministros médicos para obtener mejores precios y desplegaron acciones multidimensionales que abarcaron la salud, la gestión de riesgos, el comercio, las finanzas, la seguridad, la justicia, la migración, el género, la investigación científica y la seguridad alimentaria.<sup>10</sup>

***América Latina en la Pugna Geopolítica de la Vacuna.*** América Latina se vio inmersa en la pugna geopolítica por la búsqueda de la vacuna y también en su producción, comercialización y distribución. Esto afectó a laboratorios chinos (Sinovac, CanSinoBIO y Sinopharm) y rusos (Gamaleya y VECTOR) frente a los de Estados Unidos (EE. UU.) y la UE (Moderna, Pfizer, AstraZeneca, Janssen, Johnson & Johnson y Novavax). China y Rusia pensaron utilizar la coyuntura para ganar influencia y prestigio internacional (*soft power*) al abastecer a países de escasos recursos financieros y dificultades para acceder a los viales.

La compra masiva de vacunas por EE. UU. y la UE dejó inicialmente desprovistos a los países de medios y bajos ingresos de los viales necesarios. Esta situación les permitió

---

9 Ruano, Lorena y Saltalamacchia, Natalia. “Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?”, *The International Spectator*, N°56 (2), 2021: 93-113. <https://www.iai.it/en/publicazioni/latin-american-and-caribbean-regionalism-during-covid-19-pandemic-saved-functionalism>

10 Parthenay, Kevin. “Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19”, *Foro Internacional*, 61 (244), 2021: 387-426. <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v61n2/0185-013X-fi-61-02-387.pdf>

a Pekín y Moscú aumentar su influencia. Rusia logró que la Sputnik V se produjera en Brasil y Argentina, y comenzó a vacunar con ella en diciembre de 2021. Prueba del importante papel que Rusia asignaba a su vacuna es que el portal Sputnik (cuyo nombre es una mera coincidencia), uno de los principales centros de propaganda rusa, se centró en mostrar los *éxitos* del producto promovido por el Kremlin frente a los problemas ajenos.

Sin embargo, este movimiento mostró, en el medio plazo, grandes limitaciones. China decidió convertirse en el gran suministrador mundial para los países con escasa capacidad de compra. El presidente Xi colocó a las vacunas en el centro de su estrategia internacional al considerarlas un *“bien de utilidad pública mundial”*, y las puso a disposición de quienes las solicitaran. Ante la carencia y retrasos de vacunas, Brasil comenzó a repartir seis millones de dosis de Sinovac, fabricadas por el paulista Instituto Butantan, encargado de producir y distribuir para el resto de América Latina. Por su parte, el Instituto de Salud Pública de Chile aprobó el uso de la misma vacuna.<sup>11</sup>

***La Politización de la Vacunación.*** La adquisición de vacunas y la elección de por cuál inclinarse desató discrepancias y polémicas en varios países, evidenciando la fragmentación, polarización y ausencia de consenso en materia de políticas públicas en buena parte de la región. La división no solo fue regional, sino también se dio en el interior de los países. En Brasil, las vacunas se convirtieron en un arma política y electoral ante las elecciones presidenciales del año 2022. Bolsonaro sostenía una estrategia antivacunas y negacionista, mientras muchos gobernadores y la oposición insistían en liderar campañas de vacunación. En México, la postura de AMLO, en ocasiones cercana al negacionismo y contraria a los confinamientos, provocó enfrentamientos políticos.<sup>12</sup>

***Heterogeneidad de los Planes de Vacunación.*** La fragmentación de América Latina provocó una gran variedad en los acuerdos firmados con laboratorios y también a la hora de negociar con unas u otras empresas. El ritmo de las negociaciones varió de un país a otro. Algo similar ocurrió con el comienzo de la vacunación. Si en la UE el proceso empezó de forma coordinada en los 27 países miembros, el 27 de diciembre de 2020, en

---

11 Herreros, María Belén y Belardo, Marcela. “Diplomacia sanitaria y geopolítica: la guerra mundial por las vacunas”, Año 11, N°21, *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 2021. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/164501>

12 T. Legler. “Presidents and orchestrators: the governance of the Covid-19 pandemic in the Americas”, *Foro Internacional*, 61 (2), 2021: 333-385. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2021000200333&script=sci\\_abstract&tlng=en](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-013X2021000200333&script=sci_abstract&tlng=en)

América Latina todo fue más lento y heterogéneo. Algunos países comenzaron con las inoculaciones en enero de 2021. Al poco tiempo México, Chile, Costa Rica y Argentina cumplieron un mes vacunando, mientras otros (Uruguay, Paraguay y Guatemala) aún no habían firmado ningún acuerdo con los laboratorios o recién empezaron a hacerlo en la segunda mitad del mes (Brasil y Panamá).

Las dos grandes potencias regionales, Brasil y México, siguieron estrategias y firmaron acuerdos diferentes. México empezó vacunando con la Pfizer-BioNTech, pero ante los retrasos en el suministro apostaron por la Sputnik V, CanSinoBIO y AstraZeneca. Brasil mantuvo una estrategia particular, diferente incluso a la de sus socios de Mercosur, especialmente Argentina.

Las diferencias entre socios también se dieron en otras zonas. América Central, con uno de los procesos de integración regionales más antiguos (de la década de 1960), dio muestras de heterogeneidad y falta de coordinación para impulsar la vacunación. Algunos países centroamericanos fueron de los primeros en vacunar (Costa Rica), mientras otros, como Guatemala, aún no habían comenzado a negociar con las farmacéuticas en enero de 2021.

En la negociación con los laboratorios occidentales no solo contó la iniciativa gubernamental, sino también la confianza que inspiraba cada gobierno, en relación con su solvencia, capacidad de endeudamiento y seguridad jurídica. Por ejemplo, las garantías (confianza) pedidas a Argentina y Chile eran muy diferentes. Chile cerró acuerdos para vacunar a toda su población (18 millones de habitantes) a mediados del año 2021 e inició la vacunación el 24 de diciembre de ese año, con la vacuna de Pfizer-BioNTech, y comprometió otros dos millones de dosis de Sinovac. También firmó contratos con AstraZeneca-Oxford y Janssen. Por su parte, Argentina no pudo concluir ningún acuerdo con los laboratorios occidentales y su margen de acción final se redujo a adquirir la vacuna rusa.<sup>13</sup>

El único organismo sanitario de carácter hemisférico, la OPS, creada en el año 1902, incluso antes que la OMS, cumplió un papel destacado, pero con grandes limitaciones. La OPS surgió del panamericanismo de la segunda mitad del siglo XIX. Está integrada por 35 países, incluyendo EE. UU., Canadá y Cuba, y es la organización internacional

---

13 Abbott, Kenneth W., Genschel, Philipp, Snidal, Duncan y Zangl, Bernhard (eds.). "Orchestration: Global Governance through Intermediaries", 2012, <http://ssrn.com/abstract=2125452>; Agostinis, Giovanni y Palestini, Stefano. "Transnational Governance in Motion: Regional Development Banks, Power Politics, and the Rise and Fall of South America's Infrastructure Integration", *Governance*, 2020: 1-20. <https://doi.org/10.1111/gove.12529>.

de salud pública más antigua del mundo. Su función fue importante, aunque se vio lastrada al carecer de competencias suficientes para convertirse en una agencia con capacidad de coordinar esfuerzos.<sup>14</sup>

La OPS fue, durante la pandemia, el único organismo con organización a escala regional capaz de ofrecer cierta coordinación transnacional. Sin embargo, su capacidad para centralizar las decisiones estaba muy acotada debido a sus históricas limitaciones: las decisiones sanitarias se toman nacionalmente, lo que provoca una alta fragmentación de respuestas, como ocurrió con la COVID-19 y con el dengue. Además, la OPS carece de mecanismos de coordinación o instrumentos de intervención coercitivos para marcar unas directrices comunes y generales. Sus logros finales se redujeron a emitir una primera alerta epidemiológica de forma temprana, el 16 de enero de 2020. Además, su Departamento de Emergencias en Salud supervisó “*de cerca la evolución epidemiológica de la situación*” y recomendó a las autoridades nacionales monitorear sistemáticamente el sitio de la OMS de Información sobre Eventos.<sup>15</sup>

Durante la pandemia, la OPS proporcionó cooperación técnica a través de una amplia cantidad de actividades a escala nacional, subregional y regional. A nivel regional codirigió la compra de vacunas a través del Fondo Rotatorio que posee la OPS desde el año 1977, el cual operó como uno de los canales de compra vinculado al mecanismo COVAX, que reconoce a los Estados miembros de la OPS como un bloque unificado. También apoyó económica y financieramente a los países con menores recursos para la compra de insumos médicos. La OPS se dedicó a sistematizar y analizar las amenazas de la pandemia elaborando diferentes indicadores. En un contexto de dificultades financieras, logró movilizar recursos adicionales gracias a su llamamiento a donantes, lo que le permitió recibir 131,5 millones de dólares de instituciones financieras internacionales para compra de insumos y equipos esenciales.<sup>16</sup>

---

14 Cid, Camilo y Marinho, María Luisa. “Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”. *CEPAL*, Santiago de Chile, 2022. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47914-anos-pandemia-covid-19-america-latina-caribe-reflexiones-avanzar-sistemas-salud>

15 Zamudio González, Laura. “Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina”, *Foro Internacional*, vol. 61 N° 2 Ciudad de México, 2021. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2832>

16 Kerr-Oliveira, Lucas, Friggeri, Félix Pablo, Aguilera Cazalbón, Astrid Yanet y Morais Silva, Ana Karolina. “La integración regional sudamericana frente a la pandemia del Covid-19. Un impacto geopolítico de los impactos en el Mercosur y en la región”, *Revista Tempo do Mundo*, N° 26, 2021. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13352/1/Tempo\\_Mundo\\_26\\_Artigo6\\_La\\_Integracion\\_regional.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13352/1/Tempo_Mundo_26_Artigo6_La_Integracion_regional.pdf)

## La Crisis del Dengue

En la actual crisis sanitaria, vinculada a la expansión del dengue, América Latina ha cometido errores similares a los vividos durante la COVID-19, especialmente en lo referente a la adopción de medidas coordinadas por los países para afrontar el desafío de la pandemia de forma más eficiente.

El dengue suele afectar más frecuentemente a las regiones tropicales y subtropicales. La OMS lo describe como una infección vírica transmitida por la picadura del mosquito *Aedes aegypti*, aunque diversas causas estructurales favorecen su propagación. Entre ellas destacan los déficits en infraestructura física (habitacionales y urbanas), en las condiciones sociales (pobreza y desigualdad), en la inversión en educación ciudadana para desplegar políticas de prevención y en el diseño de un modelo de prevención sanitaria a escala regional a través de organismos de coordinación y cooperación.<sup>17</sup>

La mayoría de las personas que lo contraen son asintomáticas y mejoran en una o dos semanas, sin embargo, los casos más graves pueden requerir atención hospitalaria o incluso llegar a ser mortales. El dengue supone un nuevo reto regional, como fue la COVID-19. La revista *Nature* señala que la situación empeorará en los próximos años y en el año 2039 la infección se podría extender a casi la totalidad de Brasil y México, los dos mayores países de América Latina.<sup>18</sup>

Para que los países latinoamericanos puedan combatir de forma más eficaz al virus y las causas estructurales que favorecen su expansión sería necesaria una mayor coordinación, cooperación y colaboración intergubernamental a escala regional. Esto permitiría elaborar un protocolo de lucha contra la pandemia, en sus diversos niveles, incluyendo el impulso de alianzas público-privadas. Según la OPS, la incidencia acumulada hasta mayo de 2024 era de 776 casos por 100 mil habitantes, una cifra muy superior a la de otros años. De hecho, ha habido un incremento del 243 % en comparación al mismo periodo del año 2023, y del 445 % respecto al promedio de los últimos cinco años. En el año 2023, se produjo la mayor cantidad de casos de dengue en América Latina, con más de 4,5 millones de nuevos contagios. La situación empeoró en el año 2024 y en junio ya se superaban los 9 millones de casos. Sin embargo, no se trata de un fenómeno circunscrito a América Latina y es cada

17 OMS/OPS. “Dengue”. *Pan American Health Organization*, 2024. <https://www.paho.org/es/temas/dengue>

18 Nature. “Human movement and environmental barriers shape the emergence of dengue”, 2024. <https://www.nature.com/articles/s41467-024-48465-0>

vez más un fenómeno mundial. Según la OMS, en los cuatro primeros meses del año 2024 hubo en todo el mundo 2 millones de casos más que en el año 2023.

**La Geografía del Dengue en América Latina.** Los brotes de dengue solían producirse entre tres y cinco años después de la última epidemia, aunque recientemente su recurrencia se ha intensificado. Los meses de verano son los más idóneos para la extensión de la enfermedad, debido al calor y a la humedad en época de lluvias, que favorecen la reproducción de los mosquitos y la propagación de la enfermedad. Sin embargo, los efectos del cambio climático y las altas temperaturas han favorecido su transmisión en cualquier temporada.<sup>19</sup>

En el año 2024, el dengue se ha transformado en un desafío regional, que en poco tiempo podría ser un problema estructural. En esta oportunidad, el actual brote comenzó en el verano austral, en el Cono Sur, para luego extenderse a través de los Andes. A mediados del año 2024 todo apuntaba a que, durante el verano del hemisferio norte, el virus se reactivaría en México y su incidencia se incrementaría en América Central, donde ya era alta.

**Cuadro 1:** Incidencia por subregiones del dengue en América Latina

Subregión	Incremento con respecto a 2023	País más afectado
América Central y México	92 % respecto al mismo periodo de 2023 y 155 % sobre el promedio de los últimos 5 años	México creció un 354 % respecto a 2023 y 357 % sobre los 5 años anteriores
Caribe	469 % sobre 2023 y 552 % respecto al promedio de los últimos 5 años	República Dominicana creció un 442 % respecto a 2023 y 320 % sobre los 5 años anteriores
Región Andina	37 % respecto a 2023 y 211 % al promedio de los últimos 5 años	Perú creció un 376 % respecto a los 5 años anteriores
Cono Sur	La región que más casos notificó. 244 % respecto al mismo periodo de 2023 y 422 % al promedio de los últimos 5 años	Argentina, más de 1.387 % respecto a los 5 años anteriores

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la OPS

Hasta julio de 2024, la mayor incidencia había ocurrido en el Cono Sur, especialmente en Brasil, que enfrentaba la peor epidemia de dengue de su historia. El Ministerio de Salud brasileño confirmó a finales de mayo que se habían superado los cinco millones de casos. El pico máximo anterior se registró en el año 2015, con 1.680.000

19 Torres R, Jaime R. “El dengue en América Latina: ¿una situación única?”, *Universidad Central de Venezuela*, 2001. [https://vitae.ucv.ve/pdfs/VITAE\\_1708.pdf](https://vitae.ucv.ve/pdfs/VITAE_1708.pdf)

casos. La cifra era récord desde el año 2000, cuando se inició la serie histórica. Desde comienzos del año 2024 se acumulan más de 2.800 fallecimientos. Los restantes países del Cono Sur también vivían la peor pandemia de dengue de todos los tiempos y en marzo pasado, Brasil, Argentina y Paraguay concentraban el 85 % de los casos en toda la región. En junio de 2024, Argentina acumulaba más de 520 mil casos, con 366 fallecidos. En comparación interanual, el brote fue 3,26 veces mayor que el del año 2023. Uruguay, un país menos afectado, también marcaba un récord en junio: 1.090 contagios en todo el país. Por su parte, Paraguay superaba los 46 mil casos y los 120 fallecidos.<sup>20</sup>

Desde el segundo trimestre del año 2024, el dengue se reactivó en la zona andina, especialmente en Bolivia, con la preponderancia de los departamentos amazónicos, comenzando por Cochabamba. En Perú, el gobierno de la presidenta Dina Boluarte aprobó en abril un *decreto de emergencia* con medidas económicas extraordinarias para reforzar el plan que debía contrarrestar el brote. Entonces se habían registrado 117 muertes en comparación con las 33 del mismo período del año 2023. Los casos sospechosos también se triplicaron hasta llegar a los 236.314 en mayo, 251 % más que el año anterior. En Ecuador, de enero a mayo de 2024, hubo más de 27 mil contagios, casi la misma cifra que en todo el año 2023 (27.838 casos). Colombia pasó de 131.784 casos en el año 2023 a 147.136 entre enero y mayo de 2024. En Chile, cuyas condiciones climáticas son diferentes, los casos de dengue empezaron más tarde, siendo todos importados.

La enfermedad se ha expandido en ese mismo periodo fuera del Cono Sur, especialmente en América Central. Pese a que allí la época de mayor incidencia del dengue es el periodo de final de año, las autoridades de Guatemala declararon en abril la emergencia sanitaria a nivel nacional por la epidemia, que había provocado 12 muertes y más de 17 mil casos en lo que iba del año. Los casos de dengue en Guatemala eran 4,9 veces más que los registrados en el año 2023. Honduras declaró en junio emergencia sanitaria nacional tras un aumento de las hospitalizaciones y muertes por dengue mientras Panamá acumulaba más de 5 mil casos.

En la segunda mitad de 2024 se esperaba que el virus se expandiera a México, América Central y el Caribe, coincidiendo con el verano. Estos países se enfrentaban al inicio

---

20 Rivas González, Raúl. "Brote histórico de dengue en Argentina: ¿a qué se debe la inusitada expansión de esta enfermedad?". *The Conversation*, 2024. <https://theconversation.com/brote-historico-de-dengue-en-argentina-a-que-se-debe-la-inusitada-expansion-de-esta-enfermedad-228325>

de la temporada de mayor circulación del virus, impulsado por el calor y las lluvias, que favorecen su propagación. Sus efectos se vieron desde comienzos del año. En el año 2024 había en México 5.439 casos, cinco veces más que en el mismo período del año anterior, cuando no superó los mil. Los casos de dengue aumentaron en México un 468 % anual, hasta más de 65 mil. Hasta el 31 de mayo, República Dominicana contabilizó 7.574 casos. En el año 2023, el Ministerio de Salud confirmó 27.972 casos más que en el año 2022. Y a finales de junio el Ministerio de Salud Pública de Cuba anunció que mantiene alerta el sistema sanitario ante el aumento de los casos de dengue en 9 de las 15 provincias.

**Cuadro 2:** Declaración del estado de emergencia

País	Declaración estado de emergencia
Argentina	Noviembre de 2023
Paraguay	Noviembre de 2023
Brasil	Enero 2024
Perú	Febrero de 2024
Guatemala	Marzo de 2024
Bolivia	Abril 2024 (Cochabamba)
Colombia	Mayo de 2024
Honduras	Junio de 2024

*Fuente: Elaboración propia*

**Los Esfuerzos para Frenar el Dengue.** Los gobiernos tienen pocas soluciones disponibles a corto plazo en la lucha contra el dengue. Su propagación responde no solo a factores estructurales, sino también a factores ambientales que propician su expansión y escapan de su competencia directa, como el aumento de las temperaturas y los eventos climáticos extremos, además de El Niño y su secuela de aumento de la temperatura y sequía. El cambio climático es una de sus causas evidentes. Cuanto mayor es la temperatura, más rápido se desarrollan los mosquitos y a mayor cantidad de lluvia, proliferan los criaderos. En los últimos años ha habido un claro aumento de la temperatura y un cambio en los ciclos de precipitaciones.

Sin embargo, en otros aspectos las políticas públicas son decisivas: inversión en investigación (vacunas, clonación de mosquitos, entre otros) y formación del capital humano (médicos, enfermeros, personal sanitario). También se debería apostar por mejorar la coordinación regional, aunque la falta de estructuras e instituciones de integración regional es un obstáculo importante que frena la introducción de

mejoras y buenas prácticas en la lucha contra la pandemia, así como cualquier intento de aumentar la colaboración, la coordinación y la cooperación entre los países.<sup>21</sup>

**Investigación.** Una clave para combatir la pandemia es la investigación. Precisamente, un esfuerzo regional coordinado en investigación ahorraría costes, aceleraría los resultados y los tiempos de reacción.<sup>22</sup> De hecho, mancomunar esfuerzos académicos y de investigación con políticas públicas regionales aumentaría los éxitos en la lucha contra la epidemia. Ya hay avances científicos a escala local, pero faltan iniciativas más coordinadas y complementarias para obtener efectos regionales.

Hay algunos ejemplos nacionales que podrían ser replicados a escala regional o subregional, pero esto exige un mayor esfuerzo de coordinación, cooperación y colaboración. Un grupo de investigadores brasileños ha puesto en marcha un método para luchar contra el mosquito transmisor del dengue: utiliza al mismo insecto como caballo de Troya para diseminar un larvicida. Es una técnica desarrollada por el Instituto público Fiocruz, que consiste en llenar de agua un recipiente con una tela impregnada de larvicida. Y si bien esta no elimina a los mosquitos, acaba con las larvas de los criaderos. En Perú, han creado un *animalito artificial* en forma de sapo, que con sus movimientos espanta al insecto que no desova.

Sería clave la colaboración regional para impulsar la producción industrial de mosquitos modificados para combatir al dengue. El *World Mosquito Program* (WMP) impulsa un proyecto para crear mosquitos *aedes aegypti* con *wolbachia*, una bacteria de forma natural que tiene cerca del 60 % de los insectos, pero no este mosquito. La bacteria impide el contagio del dengue, ya que el mosquito puede tener el virus, pero no lo transmite. Hace más de 15 años que el WMP extrae la *wolbachia* de las moscas de la fruta y la inyecta en los huevos del *aedes aegypti*. Este programa ha dado resultados en Australia, que ya fue declarada *libre de dengue* e Indonesia, donde la incidencia bajó un 77 %.<sup>23</sup> Por ahora, esta iniciativa funciona solo en Colombia (con una biofábrica en Medellín), México, Honduras, Brasil y El Salvador.

---

21 Kourí, Gustavo. “El dengue, un problema creciente de salud en las Américas”, *Revista Panamericana de Salud Pública* 19 (3), 2011. <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v19n3/30314.pdf>

22 Ochoa Ortega, Max Ramiro, Casanova Moreno, María de la Caridad y Díaz Domínguez, María de Los Ángeles. “Análisis sobre el dengue, su agente transmisor y estrategias de prevención y control”, *Revista Archivo Médico de Camagüey*; 19, 2015: 189–202. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1025-0252015000200013](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1025-0252015000200013)

23 Salvá, Ana. “Aún hay esperanza para erradicar el dengue”. *El País*, 3 de noviembre de 2020. <https://elpais.com/planeta-futuro/2020-11-03/aun-hay-esperanza-para-erradicar-el-dengue.html>

Al igual que con la COVID-19, la región no solo está rezagada en investigación, sino también actúa descoordinadamente en lo relativo a las vacunas. En el caso del dengue, en octubre de 2023, la OMS recomendó el uso de la TAK-003, fabricada por la farmacéutica japonesa Takeda. La vacuna está basada en una versión debilitada del virus del dengue. En mayo de 2024, la OMS había precalificado dicho fármaco, un proceso que evalúa la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos. Fue la segunda vacuna precalificada por la OMS, que recomienda administrarla en niños de 6 a 16 años en entornos de alta carga de dengue y alta intensidad de transmisión.

Pese a todo, la región sigue actuando de un modo muy descoordinado. La vacuna solo ha sido aprobada en Brasil, Argentina y Colombia y está siendo sometida a revisión regulatoria en otros países, incluyendo México. Solo Brasil desarrolló un plan piloto de vacunación para tres millones de personas con Qdenga, de la farmacéutica Takeda. Mientras tanto, Paraguay sigue aguardando más resultados experimentales. En Bolivia, el Ministerio de Salud no recomienda su aplicación y en Argentina, el Ministerio de Salud difundió un comunicado desestimando su uso obligatorio pese a que en abril de 2023 reconoció su seguridad, pero no hay un consenso suficiente para incluirla en el calendario nacional de vacunación.

***Inversión en Capital Humano y Físico.*** La pobreza, junto con las malas condiciones de habitabilidad y salubridad, así como las deficientes infraestructuras físicas que afectan a muchas ciudades latinoamericanas son causas de la expansión del virus.<sup>24</sup> El rápido crecimiento demográfico y la urbanización no planificada y acelerada también juegan un papel crucial en el aumento de los casos de dengue. La retroalimentación de precarias condiciones de vida, con insuficientes servicios de saneamiento y agua potable agudizan el problema y crean un entorno favorable para la proliferación de los mosquitos.

En el siglo XX, América Latina se urbanizó rápidamente.<sup>25</sup> Entre los años 1970 y 2000, la población urbana aumentó un 240 %. Hoy, más del 80 % de sus habitantes vive en ciudades y, hacia el año 2040, la cifra se incrementará al 85 %. El crecimiento urbano acelerado, sin una planificación integral, ha provocado que las ciudades enfrenten

---

24 Lemos, Gilda. “Dengue, un problema social reemergente en América Latina. Estrategia para su erradicación”, *Biotecnología Aplicada* 23(2), 2006: 130-136. [https://www.researchgate.net/publication/258393328-Dengue\\_un\\_problema\\_social\\_reemergente\\_en\\_America\\_Latina\\_Estrategia\\_para\\_su\\_erradicacion](https://www.researchgate.net/publication/258393328-Dengue_un_problema_social_reemergente_en_America_Latina_Estrategia_para_su_erradicacion)

25 BID y Celade. “Crecimiento urbano en América Latina”. *CEPAL*, San José de Costa Rica, 1976. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8609>; Mejía Pavony, Germán R. “La aventura urbana en América Latina”. *Fundación Mapfre/Taurus* (América latina en la historia contemporánea, Serie recorridos), 2013. <https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/bib/150408.do>

graves problemas de habitabilidad y sostenibilidad. También sobresale un conjunto de hechos que ayudan a propagar el dengue, como la proliferación de infraviviendas, los asentamientos precarios, la ocupación ilegal de tierras marginales, los mayores costos económicos y sociales para acceder a infraestructuras básicas y a bienes y servicios urbanos de calidad.

Estas características de la urbanización latinoamericana favorecen la extensión de las pandemias. Las urbes medianas y grandes se convierten en epicentros de flujos demográficos masivos. Los trayectos prolongados en medios públicos de locomoción abarrotados (autobuses, trenes y metros) facilitan los contagios. Algo similar ocurre con la vivienda, donde la coexistencia de familias con tres o más generaciones en una misma morada de mínimas dimensiones, incluso en una misma habitación, complica aún más las cosas.

La región tiene un gran déficit habitacional. Una de cada tres familias, 59 millones de personas, habita en viviendas precarias, generalmente reducidas, construidas con materiales inadecuados o carentes de servicios básicos. Casi dos de los tres millones de familias que se forman cada año se ven obligadas a instalarse en casas informales debido a la oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles. El déficit ha aumentado sistemáticamente desde el año 1990.<sup>26</sup>

La desigualdad acecha a las ciudades latinoamericanas. Esta se manifiesta en la distribución del ingreso, pero también en el hábitat y en el acceso a bienes y servicios (educación, salud, sistemas crediticios, etc.). Según la Cepal, el porcentaje de pobreza extrema en el año 2023 era del 6,2% de la población y de pobreza era del 29%. El coeficiente de Gini se sitúa en el entorno del 0,46, aunque varias ciudades superan ampliamente esas cifras. La difícil situación social complica el acceso a la vivienda y aumenta el número de asentamientos informales, que se nutre de entre un 20% y 50% de la población de las grandes urbes latinoamericanas. La migración masiva, de las zonas rurales a las urbanas, la movilidad intraurbana de los sectores de mayores ingresos (del centro a barrios periféricos, con urbanizaciones cerradas) han reordenado el espacio urbano, marcado por altos niveles de segregación socioeconómica y geográfica.

Si bien el dengue no es una enfermedad solo de pobres, la pobreza es el mejor caldo de cultivo y le sirve de trampolín. En Argentina, por ejemplo, las provincias más

---

26 ONU-Habitat. "Déficit habitacional en América Latina y el Caribe". *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, 2015. Consultado el 20 de agosto de 2024. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>

golpeadas por el dengue presentan las mayores tasas de pobreza. Las tres provincias con mayor incidencia (casos por cada 100 mil habitantes) son Catamarca (45 % de pobreza y 1.646 casos por cada 100 mil habitantes), Chaco (65 % de pobreza en el área de Gran Resistencia y 1.499 casos por cada 100 mil habitantes) y Formosa (47% de pobreza y 1.454 casos por cada 100 mil habitantes).

La incidencia del dengue es muy superior allí donde las condiciones de vida son inferiores: comunidades con infraestructuras inadecuadas, sin agua potable ni tratamiento eficaz de los desechos sólidos, con basurales a cielo abierto, que favorecen la multiplicación del mosquito. Reducir la pobreza y mejorar la habitabilidad y el acceso al agua potable erigiría una barrera eficaz para contener la expansión del virus. El *Aedes aegypti* deja sus larvas en el agua, así que los lugares donde esta se estanca tras las lluvias, en cubos que muchas comunidades de bajos recursos usan para almacenarla o en neumáticos, plásticos y demás residuos diseminados en las vías públicas, son los focos más idóneos para el crecimiento de las larvas. El comportamiento social y los factores socioeconómicos influyen en la propagación de enfermedades causadas por este tipo de vectores. El Departamento de Medicina Tropical de la Universidad Central de Venezuela estudió que las personas que viven en chabolas tienen 13 veces más probabilidades de ser infectados por dengue que alguien que viva en un apartamento o casa.

Las políticas públicas deben dotar de medios a los servicios de salud, educar a la ciudadanía en buenos hábitos y mejorar las infraestructuras. El vínculo entre dengue y vulnerabilidad social se relaciona con la calidad de las viviendas, el hacinamiento, la forma de almacenar el agua y tratar los residuos. A esto se suman las dificultades para acceder a centros de salud y comprar repelentes u otras formas de mantener alejados a los mosquitos.

Esta estrategia incluye el fortalecimiento de la vigilancia, el diagnóstico temprano y el tratamiento oportuno. Invertir en la reducción de la pobreza y en la mejora de las condiciones físicas y humanas de habitabilidad redundan en un mayor beneficio social y sanitario. Esto implica intensificar los esfuerzos para eliminar los potenciales criaderos de mosquitos, mejorar la protección contra las picaduras, preparar a los servicios de salud para el diagnóstico temprano y educar sobre la necesidad de que, ante los primeros síntomas del dengue, la población acuda de inmediato a los centros de atención médica primaria.

La inversión para mejorar de las infraestructuras favorece que el virus no se propague. En Argentina, por ejemplo, el 92 % de la población es urbana y uno de cada tres hogares

tiene problemas en sus viviendas por falta de conexión a servicios básicos, como agua potable, luz o cloacas. A esto se suma una situación de hacinamiento crítico, al convivir más de tres personas por habitación. Estos problemas aumentan las posibilidades de contraer el dengue. El último censo demuestra que, si bien el 93 % de las viviendas particulares recibe agua potable a través de cañería, el 16 % no puede acceder a ella vía red y el 43 % no tiene cloacas. Al mismo tiempo, hay grandes diferencias entre las provincias. Si en Misiones, el 77 % no tiene cloacas, en la Ciudad de Buenos Aires esta cifra cae al 1,5 %. En Argentina se dio una expansión *desordenada* de las ciudades, lo que dio lugar a la construcción y expansión de villas de emergencia y asentamientos temporales, por un lado, y a más barrios cerrados (*country clubs*), por el otro. En los 33 conglomerados urbanos argentinos hay más de seis mil barrios populares donde el 90 % no tiene agua corriente, el 97 % no tiene red cloacal, el 99 % no tiene gas y el 66 % no accede a la energía eléctrica formal.

Resulta clave invertir en capital humano (educación) para seguir formando y concientizando a la población más pobre sobre la necesidad de desarrollar prácticas como el *descacharreo* en invierno. El *descacharreo* consiste en sacar de los hogares y sus alrededores todo tipo de objetos que representen un potencial criadero de mosquitos (cualquier receptáculo que pueda almacenar agua estancada, como portamacetas), de forma que no haya sitios disponibles para depositar las larvas y que en septiembre/octubre no eclosionen los huevos. Por eso, las campañas de prevención, la concientización de la población y la educación escolar son claves para contener los brotes.

Brasil es un ejemplo de políticas públicas centradas en la concientización y en la educación. El gobierno distribuye vacunas contra el dengue a través del sistema público de salud, pero debido al bajo número de dosis a disposición, su aplicación se limitó inicialmente a los niños y adolescentes. Sin embargo, subió luego la edad límite a 59 años, ante la escasa respuesta de los ciudadanos para vacunarse.

**La Apuesta por la Coordinación Regional.** La LIV Reunión Ordinaria de ministros de Salud del Mercosur, celebrada en junio de 2024, mostró cuáles son los déficits regionales para afrontar las crisis sanitarias. Allí se vio la necesidad de desarrollar una estrategia de gestión integral para combatir los virus del dengue, zika y chikunguña, inexistente hasta ahora. Cada país tiene una situación sanitaria particular y debe adaptar las mejores estrategias al respecto. La clave está en prever los mecanismos ambientales de control y mejorar las capacidades de los laboratorios para diagnosticar

la enfermedad. La ministra de Salud de Paraguay, María Teresa Barán, señaló que no se trabaja como bloque regional a la hora de transferir conocimiento y experiencias entre los países y para aumentar la producción de medicamentos, insumos y tecnologías para la salud.

Los ministros de Sanidad destacaron que, en el caso del dengue, como con la COVID-19, cada Estado hace la guerra por su cuenta, con escasos o nulos esquemas de coordinación, colaboración y cooperación, sean estos regionales, subregionales o bilaterales. La falta de coordinación regional facilita la expansión del virus, como ocurrió con la COVID-19. América Latina, con solo el 8,2 % de la población mundial, tuvo cerca de 80 millones de casos y 1,7 millones de muertes (el 28 % del total mundial). Estas cifras catastróficas han puesto en evidencia la necesidad de una respuesta regional coordinada y efectiva. Según *The Lancet*, la tasa de mortalidad por COVID en América Latina durante los años 2020 y 2021 fue de 1,99, casi el doble que la tasa global, de 1,04.<sup>27</sup>

**Cuadro 3:** Exceso de mortalidad por la COVID-19 por cada mil habitantes

Región/Media Global	Mortalidad cada mil habitantes
África del Norte y Oriente Medio	1,33
Sur de Asia	1,28
África subsahariana	1,13
Media Global	1,04
Europa Occidental	0,85
Sudeste asiático	0,70
Oceanía	0,69

*Fuente:* Elaboración propia con datos de *The Lancet*

Los desafíos sanitarios que enfrenta América Latina, primero por la COVID-19 y ahora por el dengue, han desvelado la inexistencia de respuestas y soluciones coordinadas a escala regional para enfrentar este tipo de retos. En el caso de la COVID-19, los países latinoamericanos respondieron de forma descoordinada a los desafíos de la pandemia. Ahora, nuevamente, con el dengue, la falta de coordinación ha sido evidente. La vacuna ha sido avalada por la UE, Indonesia, Brasil, Argentina y Colombia. Actualmente, se

<sup>27</sup> The Lancet. "Global age-sex-specific mortality, life expectancy, and population estimates in 204 countries and territories and 811 subnational locations, 1950-2021, 2024 and the impact of the COVID-19 pandemic: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021". [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)00476-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)00476-8)

ve un proceso de revisión regulatoria en otros países, como México. El gobierno de Brasil decidió hacer un plan piloto de vacunación masiva con la TAK-003. En este contexto de falta de coordinación, propuestas como la formulada por un grupo de exministros de Salud y académicos en la revista *The Lancet* va en la línea de avanzar en políticas prácticas de mayor coordinación, cooperación y colaboración regional frente a desafíos comunes, en este caso sanitarios. Se trataría de crear un Centro Regional Latinoamericano de Prevención y Control de Enfermedades (LATAM CDC).<sup>28</sup>

Iniciativas de este tipo deberían tener algunas características útiles que permitieran eludir aquellos problemas que han lastrado otros intentos de integración regional, como los excesos de ideología y de nacionalismo, y el déficit de liderazgo.<sup>29</sup> Desde fines del siglo pasado el exceso de ideología ha obstaculizado avances concretos en la integración regional. Mientras la izquierda chavista promovió la Celac, el ALBA o la Unasur, la derecha trató de paralizar estos proyectos con alternativas como la Alianza del Pacífico o Prosur. Al final, ninguno de todos estos esquemas se ha consolidado. Algunos han desaparecido, mientras la mayoría apenas sobrevive en un estado de semiparálisis.

En caso de poder desarrollarse, las instancias de integración regional encargadas de coordinar la lucha contra las epidemias deberían estar regidas por criterios científicos, creando centros técnicos de excelencia, libres de interferencias políticas, capaces de promover la cooperación y la coordinación horizontal entre países, capacitando profesionales de salud pública y estandarizando las prácticas de prevención, preparación y respuesta ante las pandemias.

La integración supone renunciar a distintas competencias nacionales en favor de una instancia supranacional, abandonando aquellas pulsiones nacionalistas que la limitan o la frenan. Para evitarlo, habría que crear un organismo con competencias supranacionales, con autonomía para recopilar e intercambiar datos, vigilar en tiempo real la evolución nacional y regional de las enfermedades, y desarrollar bienes públicos de salud y nuevas tecnologías digitales, como respuestas a los desafíos planteados. Sobre todo, debería gozar de la autoridad suficiente para declarar estados

---

28 García, Patricia, Saavedra, Jorge, Espinoza-Pajuelo Laura et al. "Why Latin America needs a regional Centre for Disease Control and Prevention", *The Lancet*, Vol 402, 2024. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)00813-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)00813-4)

29 Malamud, Carlos. "Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas", Documento de trabajo del *Real Instituto Elcano*, 2015. <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/integracion-y-cooperacion-regional-en-america-latina-diagnostico-y-propuestas/>; Malamud, Carlos. "La crisis de la integración se juega en casa", *Nueva Sociedad*, N°219, 2009. <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no219/7.pdf>

de emergencia de salud pública, que permitan la pronta y eficaz movilización de recursos regionales de forma coordinada.

Una iniciativa de este tipo requiere de fuerte apoyo institucional y de liderazgo regional. El organismo propuesto, el LATAM CDC, debería tener una estructura de gobernanza inclusiva, similar a la de otras instituciones existentes, y debería involucrar a gobiernos, instituciones académicas, organismos internacionales, al sector privado y a la sociedad civil. Aquellos países con sistemas sanitarios más desarrollados, como Brasil, Argentina y México, deberían ejercer un papel de liderazgo para impulsar este proyecto, aunque de momento no parece existir ni la voluntad política ni la interiorización de las ventajas de impulsar una iniciativa semejante.

## **Conclusiones**

Las iniciativas para impulsar una mayor coordinación regional en materia sanitaria, la mayoría de carácter limitado o imposible de llevar a la práctica, alertan de un serio problema estructural: no hay en América Latina una estrategia regional de colaboración, cooperación y coordinación en la lucha contra problemas sanitarios comunes; el dengue en este caso concreto.

La OPS cumple un rol importante pero insuficiente, pese a su alcance hemisférico y por no ser una instancia de integración regional. Sus actividades incluyen la prevención de enfermedades, la vigilancia, la educación sanitaria y el fortalecimiento de los sistemas de salud. Para potenciar los valores señalados (colaboración, cooperación y coordinación) habría que promover políticas públicas de salud de ámbito regional, subregional o incluso bilateral. Esto tiene serias limitaciones, ya que la estructura de gobernanza de la OPS, que incluye tanto a EE. UU. y Canadá como también a Cuba, es intergubernamental y no promueve la cooperación horizontal entre países. La OPS fue el único organismo hemisférico con la capacidad organizacional suficiente como para facilitar cierta coordinación transnacional durante la COVID-19. Sería bueno que esas tareas volvieran a cumplirse con el dengue. Las limitaciones existentes, comenzando por la descentralización de las decisiones sanitarias en América Latina, generaron en el año 2020 una alta fragmentación de las respuestas y mermaron la eficacia de los mecanismos de coordinación. La OPS carecía y carece de instrumentos de intervención coercitivos para coordinar a los diferentes actores naciones, lo que limitaba el cumplimiento.

La COVID-19 y el dengue han demostrado que se requieren organismos regionales con la capacidad organizacional suficiente como para impulsar la coordinación transnacional,

con instrumentos de intervención que puedan dirigir iniciativas comunes. El dengue asoma como un desafío creciente (su potencial de transmisión por el mosquito ha aumentado un 54 % entre los años 1951-1960 y 2013-2022) y de alcance regional. La investigación publicada en *Nature Communications* señala que para el año 2039 el 97 % de las localidades de Brasil estarán afectadas por dengue y el 81 % en México. La lucha contra el dengue, y cualquier otra epidemia, obliga a diseñar estrategias regionales.

Estas estrategias son esenciales para conseguir un triple efecto virtuoso: (1) Impulsar la cooperación y la colaboración de una forma no sesgada ideológicamente y ajena a los vaivenes electorales. Basada en la eficacia para optimizar recursos, reducir tiempos de respuesta, mejorar las capacidades de salud pública, compartir conocimientos y aprovechar la experiencia individual para mejorar las capacidades colectivas. Se trata de diseñar organismos similares a los existentes en la UE y África, que puedan dar respuestas conjuntas a los retos comunes, que faciliten la coordinación, compartiendo recursos, reforzando las capacidades de fabricación de fármacos y otros insumos sanitarios, negociando suministros (vacunas, repelentes, etc.) de manera colectiva. Que también sean capaces de responder rápida y mancomunadamente a los brotes que puedan producirse en cualquier país de la región. La posibilidad de una actuación unitaria permitiría aprovechar las capacidades existentes en cada uno de los estados latinoamericanos, minimizando la duplicación. Un ejemplo es el Fondo Rotatorio de la OPS, que opera como un canal de compra de vacunas mediante el cual se reconoce a los Estados miembros como un bloque unificado. (2) Dicha colaboración puede fortalecer los sistemas nacionales de salud, impulsando el desarrollo sanitario por la necesidad de invertir en capital humano, tecnológico e infraestructuras. (3) Por último, al incentivar espacios para el diálogo y la asociación, la cooperación horizontal contribuiría al establecimiento de una infraestructura de salud resiliente y a avanzar en la colaboración público-privada a escala regional.

La clave pasa por compensar los déficits de las instituciones regionales existentes, apostando por un enfoque más científico centrado en la cooperación y la colaboración regional, como apuntan algunos estudios como el de Ruano y Saltalamacchia.<sup>30</sup> Un enfoque orientado a las cuestiones técnicas, acompañado por la creación de cuerpos profesionales con autonomía institucional suficiente como para promover una mayor cooperación. Esto permitiría eludir los desacuerdos políticos e ideológicos existentes, producto de la actual fragmentación de América Latina.

---

30 Ruano, Lorena y Saltalamacchia, Natalia. "Latin American and Caribbean Regionalism during the COVID19 Pandemic: Saved by Functionalism?", *The International Spectator*, 56(2), 2021: 93-113. <https://www.iai.it/en/publicazioni/latin-american-and-caribbean-regionalism-during-covid-19-pandemic-saved-functionalism>

## **Sobre los autores:**

### **Carlos Malamud Rikles** – *Real Instituto Elcano*

Es doctor en Historia de América por la Universidad Complutense de Madrid, investigador principal del Real Instituto Elcano, catedrático emérito de Historia de América en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y miembro de la Academia Nacional de la Historia de Argentina. En el año 2015, fue seleccionado como uno de los *50 intelectuales iberoamericanos más influyentes* (Esglobal). Ha sido *Senior Associate Member* en el *Saint Antony's College* de la Universidad de Oxford (1992-1993), subdirector del Instituto Universitario Ortega y Gasset y director del programa de América Latina (1996-2002), investigador visitante en la Universidad de los Andes (Cátedra Corona, 2003), así como profesor en la Universidad Complutense de Madrid y el San Pablo CEU. Comenzó su carrera académica investigando sobre historia económica colonial y luego se especializó en historia política de América Latina de los siglos XIX y XX. Actualmente, combina su trabajo como historiador con el de analista de las Relaciones Internacionales de América Latina. Su último libro titulado “El sueño de Bolívar y la manipulación bolivariana. Falsificación de la historia e integración regional en América Latina”, se publicó en el año 2021.

### **Rogelio Núñez Castellano** – *Real Instituto Elcano*

Es investigador sénior asociado del Real Instituto Elcano y doctor en Historia Contemporánea de América Latina por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Asimismo, es profesor del Máster Universitario en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria de Madrid, y del Máster en Comunicación y Marketing Político del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá. Ha sido profesor en las universidades Camilo José Cela (España), Universidad de los Andes de Chile y la Universidad Francisco Marroquín y Rafael Landívar (Guatemala). Igualmente, ha sido profesor de Historia del Derecho y de la Economía en el Centro de Estudios Universitarios adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos (2015-2016), profesor visitante del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (2017-2019) y subdirector de Infolatam, publicación especializada en Latinoamérica (2005-2017).

*América Latina en la Nueva*

# **GEOPOLÍTICA GLOBAL**

Paul Eduardo Vera Delzo y Román D. Ortiz, Coordinadores

*“Por la calidad de los autores y la diversidad de los temas abordados, ‘América Latina en la Nueva Geopolítica Global’ es un libro de sumo interés no solo para los principales decisores políticos y especialistas en temas de Seguridad, Defensa y Relaciones Internacionales, sino también para la sociedad en su conjunto, al ser directamente afectada por los desafíos que se analizan en esta publicación”.*

**Walter Enrique Astudillo Chávez**  
Ministro de Defensa del Perú

*“Este libro lleva a la reflexión de una manera didáctica, permitiendo a distintas audiencias deliberar sobre los desafíos que la Defensa enfrenta en nuestra región, donde asegurar la libertad, la independencia y la autonomía es una tarea que demanda responsabilidades tanto a nivel nacional como hemisférico”.*

**Luis Alfonso Petri**  
Ministro de Defensa de Argentina



ISBN: 978-612-47954-7-3



9 786124 795473

**CECEP** CENTRO DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS DEL  
EJÉRCITO DEL PERÚ



**SSI**  
STRATEGIC STUDIES INSTITUTE  
US ARMY WAR COLLEGE