

1

América Latina, la Unión Europea y el “factor Trump”

Oportunidades y dilemas para la
Cumbre UE-CELAC 2025

por VICENTE PALACIO *y* JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Desde la Cumbre entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Bruselas en 2023 hasta la cita de noviembre de ambos grupos en Santa Marta (Colombia) en noviembre de 2025, América Latina y la UE han experimentado notables cambios. Ambas regiones se enfrentan ahora a un nuevo mandato del presidente Trump en Estados Unidos (EEUU). Este trae consigo un frontal cuestionamiento del orden internacional, que pone en cuestión tanto las alianzas transatlánticas y hemisféricas como sus respectivas estrategias de desarrollo, que dependen de una economía internacional abierta y basada en reglas. La relación birregional, que desde 2023 se ha renovado para responder a un panorama geopolítico más contestado y complejo, tendrá que responder a ese nuevo escenario a partir de los intereses mutuos, entre los que se encuentra la defensa de los principios y normas que fundamentan su gobernanza, seguridad y prosperidad.

POLICRISIS, INTERREGNO Y CONSTRICCIONES SISTÉMICAS: LA UE ANTE UN ORDEN INTERNACIONAL CONTESTADO Y EN CRISIS

La UE se ha enfrentado a una secuencia de crisis interrelacionadas –una “poli-crisis”– que somete a fuertes tensiones su proceso de integración y su cohesión interna, su diseño económico ordoliberal, su modelo de gobernanza multinivel, y sus relaciones con el exterior. En esas crisis hay ingredientes propios, pero

también son la expresión europea de una nueva etapa histórica de interregno o transición de poder a escala mundial, signada por la crisis de la globalización y del orden internacional liberal. En ese proceso convergen factores causales de índole estructural, como la redistribución de las fuerzas productivas y el ascenso de países emergentes, la revolución tecnológica o la crisis ambiental. Pero, en términos de agencia, esa crisis también responde a la contestación de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha en ascenso, frente a unas elites europeas y globales sin capacidad o voluntad de sostener ese orden (Sanahuja, 2024; Ekman y Everts 2024).

Desde 2019, con un nuevo periodo de gobierno, la UE ha tratado de responder a esos retos con dos estrategias interconectadas. Por un lado, el Pacto Verde Europeo, como novedosa visión del desarrollo para promover la sostenibilidad y reconstruir el contrato social. Por otro, la búsqueda de mayor autonomía estratégica frente al creciente desorden y rivalidad geopolítica global y la competencia entre EEUU y China. Con ello, la UE parecía asumir que ya se había iniciado una fase de desglobalización, motivada tanto por el cambio tecnológico como por razones ambientales o geopolíticas; y que mantener el modelo socioeconómico y político europeo exigía importantes cambios respecto del paradigma ordoliberal hasta entonces vigente (Tocci, 2023; Sanahuja, 2025a).

Esas estrategias, empero, se enfrentaron pronto a una secuencia de shocks

sistémicos: la pandemia, que fue, al mismo tiempo, crisis sanitaria, económica, social y de gobernanza; la invasión rusa de Ucrania, como crisis de seguridad multidimensional, incluyendo la energía; la crisis de su modelo productivo, con baja productividad, escasa innovación y vulnerabilidad de las cadenas de suministro; y una crisis del poder blando y el ascendiente de la UE como referente de valores y normas en el orden internacional, en particular ante el Sur global, por su actuación en materia de vacunas contra el Covid-19, y los visibles dobles raseros de su enérgica actuación ante la invasión de Ucrania, frente a la fragmentada y a menudo comprensiva actitud ante la brutal actuación de Israel en Gaza.

La respuesta de la UE al Covid-19, muy distinta de la desplegada en la crisis del euro, incluyó iniciativas inéditas como la suspensión de las reglas fiscales, la emisión de eurobonos y la creación del fondo NextGenerationEU. Con ello se trató de atenuar los efectos socioeconómicos de la pandemia ello y a la vez impulsar las transiciones “verde” y digital. Ante la invasión de Ucrania se ha afirmado una “Europa geopolítica” que impulsa la defensa común. Con el programa REPowerEU se aceleró el despliegue de las energías renovables, que ahora también responden a razones de seguridad energética y competitividad industrial, además de sus originales objetivos climáticos. Ante la vulnerabilidad de la UE a choques exógenos, tensiones geopolíticas y la *weaponisation* de las cadenas de suministro, la UE adoptó

amplias iniciativas de política industrial y una novedosa estrategia de seguridad económica, que trata de asegurar el acceso a materias primas críticas (European Commission, 2023). Además de reducir riesgos en sus vínculos externos, se pretende afrontar la pérdida de gravitación económica frente a EEUU y China, y un proceso de desglobalización cada vez más marcado por alineamientos geopolíticos (The Economist, 2023; Gopinath *et al.*, 2024).

Esas respuestas encierran visibles paradojas: por un lado, suponen avances sin precedentes en la transición ecológica y, conjurando el peligro de respuestas nacionalistas, han reforzado las capacidades de actuación autónoma de la UE. Son pocos los momentos en la historia de la UE en los que, ante una crisis, se ha hecho tanto en tan poco tiempo. Sin embargo, ello no es suficiente ante un escenario global que se ha deteriorado con mucha rapidez. Ese diagnóstico sombrío lo comparten los informes Letta y Draghi sobre el futuro de la UE (Letta, 2024; Comisión Europea, 2024). Esos textos reconocen que el orden internacional basado en reglas quedó atrás. Evocando la obra de Stefan Zweig, el propio Mario Draghi (2024) afirmó que la UE responde aún al “mundo de ayer”, y que “...un cambio radical es necesario” para que la UE despierte y actúe ante riesgos existenciales para su economía y su modelo de sociedad.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU, y la avalancha de decisiones radicales adoptada por su

administración han supuesto un nuevo shock geopolítico tanto para la UE como para Latinoamérica y el Caribe. Con Trump reaparecen lógicas imperiales de finales del siglo XIX, que afectan incluso a Groenlandia, un territorio de jurisdicción europea (Rachman, 2025; Sanahuja, 2025b). También supone el fin de la relación transatlántica, al menos en su formato tradicional, como ilustra el giro de 180 grados de la posición estadounidense ante Ucrania. Ese viraje tiene implicaciones sistémicas: por un lado, en la práctica EEUU abandona su compromiso noratlántico y pretende, al tiempo, establecer una relación de subordinación o de abierto vasallaje, como en su momento la denominó el presidente Emmanuel Macron, que sitúa tanto a los europeos como a los latinoamericanos frente un doble dilema: entre fragmentación y unidad, y entre dependencia o autonomía estratégica.

Hay varios momentos clave en ese viraje, que han provocado estupor, inquietud e indignación en la UE: el primero es la intervención en el foro de Ramstein del secretario de Defensa, Pete Hegseth. Este reafirmó que la prioridad estratégica para EEUU es el Indopacífico y la contención de China, y no Europa, de cuya seguridad deberían hacerse cargo los europeos, incluyendo posibles despliegues de tropas en Ucrania que no tendrían cobertura de la OTAN. Al tiempo, descartaba la participación europea en las negociaciones bilaterales que EEUU mantendría, de manera bilateral, con Rusia.

El segundo hito es la intervención del vicepresidente J. D. Vance el 14 de

febrero en la Conferencia de Seguridad de Múnich, en vísperas de las elecciones generales en Alemania, con un discurso muy ideologizado, a favor de la ultraderecha alemana y europea y contra el supuesto “wokismo” de la UE y su regulación digital. La administración Trump mostró así que su política hacia Europa estaba más cerca de Budapest y Moscú que de Bruselas, y más orientada a apoyar esas fuerzas que a los tradicionales objetivos de la alianza atlántica.

El tercer hito es la reunión en la Casa Blanca del 28 de febrero, en la que Trump y Vance trataron de humillar públicamente a Zelensky, y el posterior anuncio de la suspensión de la ayuda militar y de inteligencia de EEUU, tratando de forzar a Ucrania a aceptar una paz favorable a Rusia.

El cuarto momento es el anuncio de aranceles “recíprocos” el 2 de abril de 2025. De aplicarse plenamente, puede hacer saltar por los aires las reglas fundamentales de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Beattie, 2025), y acabar definitivamente con la globalización tal y como era conocida (Fleming y Strauss, 2025).

Como resultado de estos shocks, la UE se enfrenta a una inédita soledad estratégica, en la que ha de hacerse cargo de su seguridad de manera autónoma y redefinir sus relaciones exteriores. También ha de reorientar su modelo de desarrollo económico y social, y cambiar de manera acelerada su matriz energética con más renovables, que ahora parecen responder más a razones de

seguridad y competitividad, que a los objetivos climáticos. Pero ello se enfrenta con un condicionante fundamental: el que supone un marco macro financiero y presupuestario en el que aún están presentes los fundamentos ordoliberales de la unión monetaria y el pacto de estabilidad y crecimiento (Mckenzie y Sahay, 2025:2). Como ha señalado Martin Sandbu (2023), la UE se encuentra en un difícil trilema con tres objetivos incompatibles: pretende mantener un marco ortodoxo de gobernanza económica y reglas fiscales, en nombre del rigor presupuestario y la sostenibilidad de la deuda; tiene mayores necesidades de gasto e inversión para las transiciones verde y digital y la política industrial, y, ahora, para el gasto de defensa, nacional y común. A no ser que haya medios financieros comunes –nuevas emisiones de deuda y un presupuesto reforzado–, recurrir a recursos nacionales podría fragmentar el mercado interior. La forma en la que se resuelva este trilema determinará el futuro de la UE, su gobernanza económica y su modelo social, sus objetivos de descarbonización y reindustrialización, sus opciones ante la rivalidad económica global y sus relaciones exteriores.

**GEOECONOMÍA Y SEGURIDAD:
EL NUEVO MARCO DE LAS RELACIONES
DE LA UE CON AMÉRICA LATINA**

Las orientaciones políticas presentadas por la segunda Comisión Von der Leyen (2024-2029) tratan de afrontar esos re-

tos marcando dos grandes prioridades: competitividad frente a la geoeconomía global, y seguridad y defensa.

La prioridad geoeconómica supone una agenda centrada en la mejora de la productividad y la innovación, la promoción de la inversión y la política industrial. Propone un nuevo “pacto para la industria limpia”, que, sin renunciar a los objetivos de descarbonización, deja atrás el Pacto Verde. Incorporando muchas de las propuestas de los informes Letta y Draghi, apuesta por la desregulación; por la unión bancaria y de los mercados de capitales, y por una nueva “política exterior económica”. En cuanto a seguridad y defensa, se reafirma lo acordado en la Declaración de Versalles y la “Brújula Estratégica” de marzo de 2022. Sitúa en primer lugar la seguridad de Ucrania, que se entiende ligada indisolublemente a la seguridad de la UE, y el impulso a la unión de la defensa europea, que implica “gastar más, mejor, y conjuntamente”, como propone el plan REARM Europe y el Libro Blanco para la Preparación de la Defensa Europea en 2030, adoptados en marzo de 2025.

La UE, en suma, se ve a sí misma inmersa en una era de rivalidad geoestratégica, en la que la geopolítica y la geoeconomía van de la mano. Las directrices políticas de la Comisión abogan por una política exterior más asertiva y geopolitizada para perseguir sus intereses estratégicos y la seguridad económica. Ello reclama una nueva política económica exterior y reforzar los instru-

mentos de defensa comercial, control de inversiones y tecnología, resiliencia de las cadenas de suministro y la actividad económica en lo referido al acceso a las materias primas críticas y los insumos y servicios digitales. Ello supone reforzar la capacidad propia y las asociaciones con terceros afines y confiables (Von der Leyen, 2024: 25).

La UE sigue centrada en el “arco de inestabilidad” que, desde el Ártico a Rusia, Oriente Próximo y el Norte de África y el Sahel, definió diez años antes con la Estrategia Global y de Seguridad, y en 2022 con la Brújula Estratégica. La nueva alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la estonia Kaja Kallas, personifica por su trayectoria y línea política esa prioridad oriental y securitaria, que ahora se refuerza. Como se indicó, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania se considera la cuestión más acuciante para la seguridad europea, más aún tras el giro protagonizado por la administración Trump. La visión de Kallas sobre otras regiones del mundo en desarrollo, como África o América Latina, está impregnada de esa actitud más beligerante hacia Rusia, al centrarse en sus proxies, como Venezuela, en sus campañas de desinformación, así como en el creciente rol de China (Parlamento Europeo, 2024a: 18).

También se destaca el conflicto en Oriente Próximo y la voluntad de actualizar la estrategia mediterránea de la UE, con una Comisaria a su cargo, la croata Dubravka Šuica, aunque tendrá escasas competencias reales. Con el protagonis-

mo de los Comisarios para Asociaciones Internacionales, el checo Josef Síkela, y de Comercio y Seguridad Económica, el eslovaco Maroš Šefčovič, la UE tratará de fortalecer y diversificar las relaciones comerciales a través de los acuerdos de asociación, y en materia de desarrollo, establecer asociaciones de largo plazo, mutuamente beneficiosas, que se denominarán “asociaciones para el comercio y la inversión limpia”. En ellas jugará un papel central el programa de inversiones “Pasarela Mundial” (*Global Gateway*). Según Kallas, ese programa es ahora parte de la nueva política exterior económica anunciada por la Comisión. Ello, debido a su papel crucial para fortalecer la resiliencia y la seguridad económica de la UE, conforme a la Estrategia aprobada en 2023, asegurando las cadenas de suministro de materias primas y minerales críticos, y a la vez contribuir a la transición digital y ecológica y a la industrialización de los países en desarrollo. El cumplimiento de la Agenda 2030 sigue estando presente (Parlamento Europeo, 2024a, 2024b), pero se le otorga menos peso.

Esa lógica geopolitizada y de interés común es la que guía los acuerdos de asociación. El cierre de la negociación del Acuerdo UE-Mercosur en diciembre de 2024 se explica en gran medida por la relevancia de Latinoamérica para la seguridad económica de la UE, por el factor China, de la que la UE quiere distinguirse con la oferta de estándares laborales, sociales y ambientales más avanzados; y, sobre todo, por el factor Trump y los riesgos de fragmentación y

guerras comerciales que anunciaba su llegada a la Casa Blanca.

En ese marco se situarán las relaciones exteriores de la UE y su asociación con América Latina y el Caribe. Esa asociación, durante décadas regida por las reglas del orden liberal, respondía al patrón hegemónico de globalización regionalizada de la última década del siglo XX. Durante la primera Comisión Von der Leyen, con el impulso del entonces alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, y de la presidencia española del Consejo de la UE en el segundos semestre de 2023, se ha intentado renovar y relanzar esa relación birregional, que estaba estancada, bajo la racionalidad geopolítica de la autonomía estratégica abierta; esto es, buscando la diversificación de relaciones económicas y políticas para ambas partes, respondiendo así a la creciente presencia de China en América Latina. Para ello se pretende establecer desde la UE una nueva lógica interregional, basada en vínculos preferentes entre socios afines y confiables, reubicando las interdependencias económicas y las cadenas de suministro en una lógica de interés común y de apego a valores afines y reglas estables y predecibles. Sin obviar las asimetrías de esa relación, que sitúa a la UE en una posición dominante, se intenta con ello dejar atrás el anterior patrón de relaciones Norte-Sur, basado en unas relaciones comerciales y de inversión asimétricas y en la lógica donante-receptor de la ayuda al desarrollo (Borrell, 2025).

Ese giro geopolítico hacia la autonomía estratégica abierta, que afecta sobre todo a la política comercial y a la política de desarrollo, está generando tensiones en la gobernanza de las relaciones birregionales. Esas tensiones aparecen en el papel de la UE como poder regulatorio, en la adaptación de los acuerdos de asociación y su componente comercial; y en nuevos programas de inversión de la UE para promover políticas verdes, como *Global Gateway*. Ese proceso, aún inacabado, ha intentado que las relaciones entre ambas regiones, como en la propia UE, integren metas difíciles de conciliar: mantener economías abiertas y sujetas a reglas, la descarbonización y la transición ecológica, y las estrategias de política industrial, cohesión social y resiliencia económica de los nuevos pactos verdes (Sanahuja, 2025a).

AMÉRICA LATINA Y CARIBE BAJO LA ADMINISTRACIÓN TRUMP 2.0. IMPACTOS Y OPORTUNIDAD GEOPOLÍTICA PARA EUROPA

Al mismo tiempo que la UE reajusta su marco político-institucional y revisa sus prioridades, el brusco giro propiciado por las políticas de *America First* de la administración Trump 2.0. inevitablemente están suponiendo un “game changer” para los vecinos hemisféricos inmediatos (Canadá y México), el resto de los países de la región (especialmente Centroamérica) y también para las relaciones euro-latinoamericanas.

La elección de dos responsables “halcones” al frente de las políticas de Washington hacia la región, como son Marco Rubio, nuevo secretario de Estado, o Mauricio Claver-Carone, enviado especial para América Latina, va más allá de lo simbólico. Estos liderazgos marcan una línea dura en tres asuntos fundamentales (inmigración ilegal, narcóticos y desequilibrios comerciales) que va a condicionar el resto de agendas. Todo ello desde una perspectiva de contestación del orden internacional en nombre del “antiglobalismo”, de la extrema securitización de las diversas políticas, y del uso de modelos negociadores en las antípodas de los parámetros europeos (Sanahuja, 2025b).

A pesar de que, en este nuevo ciclo, la región latinoamericana tampoco se encuentra “entre las prioridades de Washington” (China), y la dependencia y la fragmentación de la región facilitan una actitud de imposición unilateral estadounidense. En su vecindad, esa dependencia es tal que esos cambios impactan de manera directa. Por ejemplo, de los aproximadamente 11 millones de migrantes irregulares, más de 4 millones son mexicanos, 2 millones centroamericanos, 400.000 caribeños, y más de 800.000 sudamericanos. Las remesas procedentes de EEUU suponen entre el 20-25% del PIB en países como El Salvador, Guatemala y Honduras (The Economist, 2024).

Transcurridos los primeros cien días de la Administración Trump 2.0. se perfilan algunos rasgos que pueden tener

continuidad en lo sucesivo. En primer lugar, al menos en lo retórico, el nuevo “enemigo de Occidente” (Wolf, 2024) no rehúye el choque en América Latina y Caribe. El presidente parece dispuesto a aplicar en la región los *dictum* de Maquiavelo (“es mejor ser temido que ser amado”) y de Julio César (“Divide y vencerás”). La vía principal para hacerlo es una fuerte bilateralización de las relaciones, de acuerdo con lo que puede denominarse una política de “toma de rehenes”. Esta consiste en una instrumentalización o *weaponización*, según el caso, de la migración y de los aranceles en la negociación para alcanzar determinados objetivos. En esta nueva aproximación, la amenaza de imposición de aranceles sustituye en gran medida a las sanciones como herramienta principal de la política exterior. Es el caso la imposición en febrero de 2025 del 25 % de aranceles a sus dos vecinos del Tratado USMC: Canadá (también el 10% de su sector energético) y México; con este último, para revertir los 159.000 millones de dólares de déficit comercial en 2023. Incluso, esa táctica negociadora confrontacional puede traducirse en injerencia política directa: en el caso de Canadá, provocando la renuncia del primer ministro Justin Trudeau; en México, debilitando la posición del liderazgo de la presidenta Claudia Sheinbaum.

En segundo lugar, más allá de sus dos vecinos hemisféricos, la gira de Marco Rubio a Centroamérica en febrero de 2025 (Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana) ha

puesto las bases de una nueva política centrada en dos áreas. Una es la seguridad: un brusco freno a la inmigración ilegal y aceleración de deportaciones forzadas a los países de origen, o el combate al tráfico de drogas (fentanilo) con destino EEUU. La segunda área es la contención de la Franja y la Ruta china en la región. Es el caso del Canal de Panamá, donde la empresa CK Hutchison de Hong Kong terminó vendiendo sus derechos como concesionaria de dos puertos al fondo estadounidense Blackrock; o de la ciberseguridad en Costa Rica, con la exclusión de Huawei como contratista.

Tercero, otro rasgo característico de este periodo es el abandono de las políticas de promoción de derechos humanos y de desarrollo sostenible, que durante décadas habían servido de instrumento estadounidense frente a rivales ideológicos o estratégicos, desde la URSS ayer hasta China hoy. *America First* ya se ha traducido en el desmantelamiento de la USAID y de sus programas por parte del Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE) que dirige Elon Musk. Entre los múltiples afectados de manera más inmediata se cuentan los refugiados venezolanos, los programas medioambientales, la promoción democrática, o la defensa del periodismo independiente.

En cuarto lugar, se dibuja un cierto realineamiento de gobiernos en la región en cuanto a sus relaciones con Washington y la respuesta a sus tácticas agresivas de negociación. En un primer grupo, de “trumpismo subalterno”, estaría la Argentina de Milei, El Salvador

de Bukele o el Ecuador de Noboa, más afines ideológicamente a Trump 2.0. en asuntos como el desmantelamiento del estado, la securitización de la migración, o la contestación al estado de derecho. Un segundo grupo lo formarían países pequeños bajo fuerte presión, como Panamá, Guatemala, o Costa Rica, que, con dificultad, buscan una mejora de su posición en cuanto a las causas de la migración, el CAFTA, la seguridad ciudadana, o la influencia china (Orozco, 2025). Un tercer grupo lo formaría un “eje progresista resiliente”, con el Brasil de Lula a la cabeza; seguido por el Chile de Boric, con elecciones presidenciales en noviembre de 2025; la Colombia de Gustavo Petro, que sufrió la crisis de los deportados bajo amenaza de incremento de un 25 % de aranceles en enero pasado; o el Uruguay del gobernante Frente Amplio. Este último grupo precisamente podría actuar como eje impulsor para una recomposición de CELAC. Finalmente, el grupo de los marginados con relación a EEUU agruparía países como Cuba, Nicaragua, o Haití. Venezuela representaría un caso singular en la región.

Es importante subrayar que dichos realineamientos ocurren en un contexto donde las democracias de la región continúan en situación de fragilidad preocupante: ningún país hemisférico, incluido EEUU, ocupa un ranking de “democracia plena” a pesar de que se registra un ligero aumento del apoyo al sistema democrático (EIU 2024; Latinoómetro 2024). Dicha crisis viene asociada a la centralidad de la cuestión

de la inseguridad ciudadana y el crimen organizado en las agendas domésticas (Fundación Alternativas, 2024), un asunto que podría protagonizar la Cumbre de las Américas de diciembre de 2025.

Todo lo anterior tiene repercusión a escala sistémica global y también regional para Europa y América Latina y Caribe. Se ha señalado una tendencia a la “multipolarización”, consistente en una proliferación de actores y una polarización a resultas de las políticas disruptivas de la administración Trump 2.0. (Bunde *et al.*, 2025). Esta tendencia, de confirmarse, plantearía un gran reto para los propios procesos de regionalización en términos de su cohesión interna. En ese caso, ambos bloques, UE y CELAC, requerirían como condición principal que al menos sus principales actores regionales (Brasil y México; Francia y Alemania) sean capaces de alinear sus respuestas respecto a EEUU y China.

En paralelo, otra tendencia apuntaría a una “multilateralización”. Esta parece ser la respuesta de la Comisión de Von der Leyen al órdago de guerra comercial de Washington. Consistiría en articular un nuevo sistema multilateral alternativo y fomentar la diversificación en busca de nuevos socios con India, la región del Golfo, China y Sudeste Asiático, hasta América Latina y Caribe (European Commission, 2025). Este planteamiento, a su vez, tiene un fácil acomodo en la búsqueda de la autonomía estratégica, en el sentido de capacidad de actuar como actores soberanos. Por su parte, como planteamiento general, la CELAC parece

compartir con Europa esa voluntad de diversificación y de autonomía. Cuestión diferente es de qué manera se puede materializar, y si esa voluntad es compatible en la práctica con un gran impulso birregional. Así lo plantean propuestas para gestionar el conflicto hegemónico entre Washington y Beijing en favor de los países de la región como el llamado “no alineamiento activo” (Fortin, Heine y Ominami, 2025) o la propuesta de diplomacia emprendedora, nuevo multilateralismo, y política exterior feminista y “turquesa” (verde y azul, en defensa de bienes públicos como el medio ambiente y los océanos) propuesta desde Chile (Sepúlveda *et al.*, 2021). Si el primero de esos planteamientos podría inhibir el reforzamiento del vínculo birregional y la equidistancia hacia la UE, el segundo lo promueve buscando hacer de la UE un socio estratégico en favor de una mayor autonomía para América Latina y el Caribe. Lo cual remite a la necesidad de recomponer la relación birregional sobre la base de resultados tangibles y mutuamente beneficiosos como condición para competir con otras opciones en un mundo más multipolar.

En definitiva, los primeros movimientos de Washington con relación a la región apuntan a que el desorden y los bruscos reajustes resultantes podrían prolongarse por un tiempo indeterminado, sin que sea posible aún calibrar el alcance de esas transformaciones. En este sentido, en la fase actual de “interregno” apuntado más arriba, la tónica vendrá marcada previsiblemente por la

re-negociación permanente y frecuentes giros bruscos de políticas en varias direcciones. Una fuerte polarización inicial coexistirá con una re-configuración de alianzas, o la re-estructuración de bloques regionales (UE, CELAC) y subregionales (Mercosur). Es en este contexto de turbulencias donde la UE podría ofrecer a cambio una mayor estabilidad a sus socios: en inversión y acuerdos comerciales conectados a las transiciones digital y verde.

PERSPECTIVAS: NUEVA AGENDA BIRREGIONAL Y LA ALTERNATIVA UE-CELAC

Una cuestión central es si, dados los condicionantes apuntados anteriormente, la UE y CELAC pueden articular espacios alternativos al que representa el mundo Trump 2.0.: abiertos, basados en normas, y mutuamente beneficiosos. ¿Cuál es la virtualidad de esa agenda, sometida a fuertes condicionantes, pero al tiempo impulsada por nuevas oportunidades e imperativos?

De un lado, Europa está obligada a extraer lecciones de su ruptura transatlántica también en el ámbito de su proyección latinoamericana. Frente a un enfoque europeo fuertemente normativo, de valores, diálogo y derechos humanos, la pérdida de peso de EEUU en la región en términos de poder blando puede suponer un aliciente para una postura diferenciada que impulse un acercamiento más estrecho. Empero, si bien esa afinidad normativa supone una condición necesaria, no

es en absoluto suficiente y se ve dificultada por la existencia de actores cercanos al trumpismo en el seno de ambas regiones. En el nuevo escenario internacional, esa “ventaja inicial” europea debe ponerse entre paréntesis. Mucho más importante es un planteamiento equilibrado de intereses mutuos, en el que ambas regiones vean oportunidades para la diversificación de sus vínculos económicos, la seguridad del acceso a mercados, la solidez y certidumbre de las normas y la regulación, y la resiliencia de las cadenas de suministro. América Latina y el Caribe pueden entender la prioridad que Europa otorga, por ejemplo, al acceso a materias primas críticas, a los estándares ambientales más exigentes que comporta el pacto por una industria limpia y la agenda verde europea. Sin embargo, la UE debe asumir también las necesidades latinoamericanas de acceso a financiación, de transferencia de tecnología, de industrialización a partir de las materias primas, y de reconocimiento de las asimetrías de desarrollo socioeconómico que siguen gravitando sobre la relación birregional. Si esa sensibilidad recíproca no está presente, y la ventana de oportunidad que supone la agresiva economía política del trumpismo no se aprovecha, se generará un efecto *boomerang* de desconfianza. Eso se aplica a la ratificación y la implementación del acuerdo UE-Mercosur, al programa de inversiones Pasarela Mundial (*Global Gateway*), a la implementación de los nuevos memorándums bilaterales sobre materias primas críticas, o a la necesidad de abordar las asimetrías en cuanto a

transparencia, consulta mutua, o participación de actores locales.

Adicionalmente, persisten barreras como el imaginario por parte latinoamericana, en tanto parte del Sur global frente al Norte al que pertenece Europa, así como recelos anti-colonización y anti-extractivismos, aún pendientes de resolver. Aunque la UE tiene una valoración más positiva que EEUU o China como socio en asuntos como el desarrollo social, la transición verde o los derechos de las mujeres, hay un poso de resentimiento y crítica que requerirá de más diálogo y explicación por parte europea (Sandrin *et al.*, 2025).

Por otro lado, no se puede ignorar que existen asuntos que están más allá del control y de las capacidades de la UE, y que se deciden en el ámbito hemisférico. Es el caso de los flujos migratorios; la renegociación en 2026 del tratado USMCA entre EEUU, México y Canadá; o los acuerdos comerciales con los países más dependientes en sus exportaciones de EEUU: México, Centroamérica y Caribe. La forma en la que se aborden estas cuestiones afectará a los alineamientos de la región con EEUU, y por ende a las fracturas políticas que ya existen, y que han lastrado el funcionamiento de CELAC dificultando o impidiendo la adopción de posiciones y acciones comunes de la región. Ello pudo verse en la fallida respuesta de CELAC a las amenazas de aranceles con las que Trump desarboló la respuesta del presidente de Colombia, Gustavo Petro, a las deportaciones forzosas desde EEUU; o en los visibles desacuerdos que

aparecieron en la IX Cumbre de jefes de Estados y de Gobierno de la CELAC, el 9 de abril de 2025, y el escaso alcance de la Declaración de Tegucigalpa, adoptada en esa reunión con el desacuerdo expreso de algunos miembros.

Desde esta perspectiva, la Cumbre UE-CELAC convocada en noviembre de 2025 en Colombia supone una cita de calado para la UE, y más concretamente para España por el momento en que tiene lugar. La guerra comercial iniciada por la administración Trump 2.0. y las tensas dinámicas transaccionales que origina están poniendo a prueba la estabilidad del orden mundial. En esta pugna se dilucidará si se da paso a un orden más descentralizado y gestionado de manera abierta y multilateral entre bloques regionales cooperativos; o si por el contrario se refuerza la dependencia respecto a EEUU, la confrontación generalizada, y el predominio de la bilateralidad. En 2025, pues, se abre una gran oportunidad geopolítica para que Europa y Latinoamérica y el Caribe encuentren un espacio autónomo. La cumbre UE-CELAC de Colombia deberá plantearse no “contra” EEUU, sino como un marco de autonomía estratégica, diferente y beneficioso para la región.

Aún es pronto para saber si la Unión Europea será capaz de afrontar los retos de manera conjunta con sus socios latinoamericanos; o si mantendrá la coherencia en cuanto a sus promesas inversoras y de cambio de modelo junto con la región. Máxime cuando dos elementos clave de su agenda actual –el mercado

único de los informes Letta y Draghi, y la construcción de una defensa europea centran gran parte de su atención y esfuerzos, y son muestra de una visión de su lugar en el mundo más geopolítica y geoeconómica que tiene un efecto paradójico para la relación birregional: por un lado, ha aumentado su relevancia en términos de autonomía y de intereses compartidos, en particular en la economía política. Por otro lado, reafirma su posición periférica en las relaciones exteriores.

Sin embargo, en el plano económico, la virtualidad de la relación UE-CELAC dependerá en gran medida de al menos tres factores: el primero es si se puede evitar una crisis global de dimensiones comparables a la de la COVID-19 a resultas de una guerra comercial. A este respecto, las dinámicas recientes apuntan a que la firme respuesta por parte de los otros dos grandes bloques económicos, China y la UE, pueden contener a Washington, amortiguar los daños y abrir vías de negociación.

Un segundo factor es la capacidad de alinear posturas en el ámbito multilateral - sistema de NNUU, G-20, BRICS - capaces de contener los envites de EEUU. Esos posicionamientos deberían reflejar, a su vez, respuestas concertadas de países, o de grupos de países, de Europa y de América Latina y el Caribe.

El tercer factor sería alcanzar acuerdos concretos entre las dos regiones. A este respecto, hay razones para un moderado optimismo. Las presiones geopolíticas y la ventana de oportunidad para diversificar podrían alentar la ratifica-

ción del pilar comercial del acuerdo UE-Mercosur. En concreto, el veto de Francia podría superarse mediante alguna salvaguarda para la agricultura francesa y de la UE (Politico, 2025)

Bibliografía

- Beattie, A. (2025). “Trump fought the trade law, and Trump won”. *Financial Times*, 13 de febrero.
- Borrell, J (2025). “Foreword”, en Sanahuja, J. A. y Domínguez, R. (eds.). *The Palgrave Handbook on EU-Latin American Relations*. Cham, Palgrave Macmillan, pp. v-xi.
- Bunde, T.; Eisentraut, S. y Schütte, L. (eds.) (2025). *Munich Security Report 2025: Multipolarization*, Múnich: Munich Security Conference, febrero.
- Bywaters, C., Sepúlveda, D., y Villar, A. (2021). “Chile y el orden multipolar: diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina* 09/2021, 18 de marzo.
- Comisión Europea (2024). *The future of European competitiveness (Draghi Report)*. Bruselas, septiembre
- Draghi, M. (2024). “Un cambio radical es necesario. La Unión revisada por Mario Draghi”, Conferencia de Alto Nivel sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Bruselas, 16 de abril), *El Grand Continent*.
- Economist Intelligence Unit (2024). *Democracy Index 2024*, Londres: EIU.
- Ekman, A. y Everts, S. (Eds.). (2024). *Contestation. The New dynamic driving global politics*. París, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillet Paper n° 183, mayo.
- European Commission (2025). Statement by President von der Leyen on the announcement of universal tariffs by the US. Bruselas, Comisión Europea, 3 de abril.
- European Commission (2023). *Economic Security Strategy. Joint Communication to the European Parliament and the Council, Bruselas, European Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, JOIN(2023) 20 final, 20 de junio.
- Fleming, S. y Strauss, D. (2025). “Trump’s aggressive push to roll back globalization”, *Financial Times*, 4 de abril.
- Fortin, C., Heine J., y Ominami, C. (2025). “Latinoamérica, Trump 2.0. y el no alineamiento activo”, *Foreign Affairs en español*, abril-junio, vol. 25, n° 2.
- Fundación Alternativas (2024). *Informe Iberomérica 2024. El desafío de la seguridad para las democracias latinoamericanas*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Gopinath, G.; Gourinchas, O.; Presbitero, A.; Topalova, P. (2024). “Changing Global Linkages: A New Cold War?”, IMF Working Paper WP/24/76, April.
- Latinobarómetro (2024). *La Democracia Resiliente. Informe 2024*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Letta, E. (2024). *Much more than a market*. Abril.
- Mackenzie, K y Sahay, T. (2025). “Europe enters its metal era”, *The Polycrisis*, 28 de febrero.
- Orozco, M. (2025). Centroamérica después de la visita del Secretario Rubio: una agenda de cambio. *The Dialogue*. 17 de febrero.
- Parlamento Europeo (2024a). Confirmation Hearing of Kaja Kallas. Bruselas, European Parliament, Committee on Foreign Affairs, 12 de noviembre.
- Parlamento Europeo (2024b). *Hearing of Maroš Šefčovič*. Bruselas, European Parliament, Committee on Trade; Committee on Constitutional Affairs, 4 de noviembre.
- Parlamento Europeo (2024c). *Hearing of Josef Sikelka*. Bruselas, European Parliament, Committee on Development, 6 de noviembre.
- Politico (2025). “Trump pushes France to reassess trade alternatives - even the Mercosur deal?”, 8 de abril.
- Rachman, G. (2025). “Trump, Putin, Xi and the new age of Empire”, *Financial Times*, 10 de febrero.
- Sanahuja, J. A. (2024). “Entre la policrisis y el interregno: conceptos para un orden internacional en transición”, en Marrero, I. (ed.). *El sistema internacional y el viejo nuevo mundo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 255-296.
- Sanahuja, J. A. (2025a). “Green Deal and New Developmentalism in the Governance of Relations Between the European Union and Latin America”, en Sanahuja, J. A. y Domínguez, R. (eds.), *The Palgrave Handbook on EU-Latin American Relations*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 335-354.

Bibliografía

Sanahuja, J. A. (2025b). “El segundo mandato Trump: antiglobalismo, supremacismo y políticas hemisféricas”, en VVAA. *América Latina en el de cambio de régimen internacional: seguridad y defensa hemisférica*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Cuadernos de Estrategia (en prensa)

Sandbu, M. (2023). “The trilemma that EU leaders must tackle”, *Financial Times*, March 26.

Sandrin, P. (2025). “Perceptions, images and emotions towards the European Union (EU) in Latin America: between admiration and resentment”, *Journal of Contemporary European Studies*, 27 de marzo.

The Economist (2024). “What Donald Trump’s return means for Latin America”. 20 de noviembre.

The Economist (2023). “Governments across the world are discovering ‘Homeland Economics’”, October 2.

Tocci, N. (2023). *A Green and Global Europe*, Cambridge, Polity.

Wolf, M. (2025). “The US is now the enemy of the West”. *Financial Times*, 25 de febrero.