

Wolf Grabendorff

Andrés Serbin

(Editores)



**LOS ACTORES GLOBALES Y  
EL (RE) DESCUBRIMIENTO  
DE AMÉRICA LATINA**





Colección Pensamiento Propio

# **LOS ACTORES GLOBALES Y EL (RE) DESCUBRIMIENTO DE AMÉRICA LATINA**

Wolf Grabendorff  
Andrés Serbin  
(Editores)

Icaria Editorial  
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

1ª edición: 1000 ejemplares  
© 2020, Icaria Editorial - Ediciones CRIES  
Edición para España y América del Sur

**Icaria Editorial**

C/ Bailén, 5, 5ª planta

08010 - Barcelona

(+34) 93.301.17.23

icaria@icariaeditorial.com / www.icariaeditorial.com

ISBN 978-84-9888-977-2

ebook: 978-84-9888-985-7

**Ediciones CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones**

**Económicas y Sociales)**

Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A

(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51

info@cries.org / www.cries.org



This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.

# Índice

<b>Introducción: (re) descubrimiento y (post) pandemia</b> Wolf Grabendorff y Andrés Serbin .....	7
--	---

## Prólogo

<b>La encrucijada latinoamericana y los actores globales</b> Alain Rouquié .....	15
---	----

## 1. Desafíos e incertidumbres regionales

<b>Reconfiguración de la dependencia latinoamericana: regionalización en crisis y fractura del multilateralismo</b> Pablo Celi de la Torre .....	25
---	----

<b>América Latina y su inserción en el sistema internacional</b> Miriam Gomes Saraiva .....	41
--	----

<b>La CELAC y su vinculación con actores extrarregionales</b> Natalia Saltalamacchia Ziccardi .....	59
--	----

<b>América Latina en el mundo</b> Diego Cardona Cardona .....	69
--	----

## 2. El peso de las potencias

### *El repliegue de los Estados Unidos de América*

<b>Entre la obsesión y el olvido: Estados Unidos frente a América Latina y su redescubrimiento por Trump</b> Jorge Domínguez .....	85
---	----

<b>Las políticas posimperiales de Donald Trump hacia América Latina</b> Mariano Aguirre Ernst .....	97
--	----

<b>El entrecruzamiento de las crisis políticas de Estados Unidos y América Latina y su impacto en las relaciones hemisféricas</b> Luis Maira .....	115
---	-----

*El desembarco de la República Popular China*

<b>Las “nuevas relaciones triangulares” de América Latina y el Caribe: entre el “proceso de globalización con características chinas” y tensiones con Estados Unidos</b> Enrique Dussel Peters .....	131
---	-----

**Intereses y percepciones de China en relación con América Latina**

Haibin Niu .....	145
------------------	-----

**América Latina y China: ¿intereses contrarios o concordantes?**

Eduardo Pastrana Buelvas y Rafael Castro Alegría .....	153
--	-----

*El retorno de Rusia*

**Las relaciones de Rusia con América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría: algunas observaciones**

Vladimir Rouvinski .....	169
--------------------------	-----

**Los imperativos de la política de Rusia en América Latina**

Dmitry Razumovsky .....	181
-------------------------	-----

**Rusia: nueva etapa de relaciones con América Latina y Caribe**

Leyde E. Rodríguez Hernández .....	187
------------------------------------	-----

**3. Los actores tradicionales**

*Canadá*

**Acercamiento en el Hemisferio: el creciente liderazgo de Canadá en América Latina**

Eric Miller .....	203
-------------------	-----

*Japón*

**Entre desconciertos y concertaciones: las relaciones de cooperación nipo-latinoamericanas**

Carlos J. Moneta .....	217
------------------------	-----

<b>Percepciones del Japón sobre América Latina y sus condicionantes culturales</b>	
Cecilia Onaha .....	231

#### **4. Los nuevos actores**

<b>Relaciones entre India y América Latina: potencial y práctica</b>	
Devika Misra .....	245

<b>Irán y América Latina en el siglo XXI</b>	
Paulo Botta .....	257

<b>Turquía y América Latina y el Caribe: entre el europeísmo y el eurasiatismo</b>	
Ariel González Levaggi .....	273

#### **5. Las relaciones interregionales**

<b>América Latina y Europa: ¿queda algo de una relación estratégica?</b>	
Alberto van Klaveren .....	285

<b>América Latina y la Unión Europea: agendas sociales frente a pugnas geopolíticas</b>	
José Antonio Sanahuja .....	301

<b>La eclosión de Eurasia y su impacto en América Latina y el Caribe: percepciones e intereses de actores globales y regionales</b>	
Andrés Serbin .....	317

Bibliografía .....	331
--------------------	-----

Siglas .....	351
--------------	-----

Autores .....	357
---------------	-----





# Introducción: (re) descubrimiento y (post) pandemia

Wolf Grabendorff y Andrés Serbin

El año 2019 fue un *annus horribilis* para América Latina. Junto con una marcada desaceleración y un magro crecimiento económico que apenas alcanzó un 0,1 %, la región vivió una multiplicación de protestas y estallidos sociales que afectaron tanto a gobiernos de izquierda como de derecha, en el marco de una reconfiguración –en la mayoría de los casos elecciones mediante– del mapa político de la región. Pero el 2020 trajo la pandemia del COVID-19 que, pese a las diferencias nacionales, profundizó algunas de las tendencias y similitudes existentes y acentuó algunos rasgos estructurales que constituyen el trasfondo de los múltiples desafíos que enfrentará la región para salir a una fase de pos-pandemia. Mientras que en julio, el Banco Mundial mostró que la contracción económica de la región podría alcanzar a más de un 7 %, en el marco de la peor crisis desde 1901, para agosto de 2020 la CEPAL adelantó que a consecuencias de la pandemia, se producirá la peor recesión de la historia de la región, con una contracción del PIB que se prevé en un 9,1 % en 2020, además de un incremento de la pobreza de 37,7 % que afectaría a más de 231 millones de personas y más de 98 millones de ciudadanos caería en la carencia extrema. En relación con el comercio, la CEPAL ha previsto una caída de 23 % en las exportaciones de la región y una disminución del 25 % del valor de sus importaciones<sup>1</sup>.

Un documento reciente de la Fundación Alternativas de Madrid<sup>2</sup>, destaca algunos de los rasgos de esta coyuntura en América Latina: la desigualdad preexistente que afecta la estabilidad política de la región junto con un incremento de las demandas y expectativas asociadas a los avances sociales de años precedentes que responden a pugnas redistributivas y a exigencias de mejores políticas públicas por parte de diversos sectores sociales; el ya señalado peor desempeño económico de los últimos sesenta años que agudiza los problemas estructurales de la región vinculados con la escasa diversificación productiva y la excesiva dependencia de las materias primas (y de su demanda por China) y una crisis de representación que marca retrocesos democráticos asociados tanto con la creciente desconfianza en las instituciones políticas como con un desencanto (y una deslegitimación consecuente) en relación con las capacidades de las élites políticas y de los liderazgos existentes para satisfacer las demandas ciudadanas. La polarización política generada por esta fatídica combinación de factores no sólo nutre las fracturas ideológicas sino también afecta la aptitud de concretar respuestas

regionales frente a un entorno internacional sumido, a su vez, en una compleja transición.

Tres factores adicionales –y relacionados eventualmente entre sí– tienden a complejizar aún más la crisis multinivel por la que atraviesa internamente la región: la corrupción de las élites que tiende a permear diferentes niveles de las respectivas sociedades; las tendencias autoritarias de muchos gobiernos electos que promueven la reaparición de los militares como un actor político, proceso que amenaza a instituciones democráticas de por sí debilitadas y la expansión del crimen organizado en sus múltiples encarnaciones tanto económicas como políticas y sociales, desde el narcotráfico hasta las vinculaciones criminales con instituciones estatales.

En este marco, al desafío de lidiar con la pandemia se suman los difíciles retos de enfrentar la recesión y la crisis económica que afectan no sólo a los sectores más vulnerables sino también al conjunto de la sociedad; de reforzar la resiliencia de la democracia y de sus debilitadas instituciones a través de la implementación de estrategias y políticas públicas que demanda la ciudadanía y de desarrollar una coordinación regional sin sesgos ideológicos para afrontar los cambios globales y promover una inserción internacional con mayores grados de autonomía y de diversificación. Una tarea que exige tanto el desarrollo de estados robustos y eficientes como liderazgos pragmáticos orientados primordialmente al bienestar de la población más que al establecimiento de alianzas externas para sostenerse en el poder.

En suma, un conjunto de desafíos que exigen complejos y sofisticados acuerdos sociales y consensos regionales, en una América Latina arrasada por el COVID-19, pero también por la polarización social y política y por la atomización regional.

A su vez, la pandemia enfrenta a la región con la aceleración y la profundización –a escala imprevisible– de algunas tendencias globales previas que han caracterizado una transición compleja del actual sistema internacional y que han puesto en cuestión muchas de las instituciones y de los presupuestos básicos del sistema liberal internacional establecido después de la Segunda Guerra Mundial. El fin de la Guerra Fría acentuó algunos de los rasgos distintivos de este sistema internacional, bajo la hegemonía de los Estados Unidos y de sus aliados. La coyuntura de la PosGuerra Fría aminoró significativamente la importancia estratégica de América Latina y el Caribe a los ojos de los Estados Unidos que concentraron sus prioridades estratégicas en otras regiones del mundo, generando vacíos geopolíticos significativos y, bajo la administración del presidente Trump, tendieron a alienar a algunos de los aliados tradicionales del conjunto de países que ha sustentado y promovido el orden liberal internacional. Al desentendimiento

estratégico de los Estados Unidos con la región, se sumó la creciente presencia e influencia diplomática y económica de China y el retorno geoestratégico de Rusia a América Latina y el Caribe luego del distanciamiento posterior al fin de la Guerra Fría y la implosión de la URSS.

En la primera década de este siglo, los países de América Latina, aupados por el boom de los *commodities* y por las victorias electorales de gobiernos de izquierda y de centroizquierda, impulsaron diversos procesos y mecanismos de coordinación política y de integración regional en el marco del llamado regionalismo posliberal o post-hegemónico, e impulsaron políticas exteriores más diversificadas y autónomas para enfrentar los cambios globales. En esa coyuntura, el entorno internacional –con el progresivo desplazamiento de la dinámica geoeconómica desde el Atlántico hacia el Asia-Pacífico y con el desarrollo económico y la creciente proyección global de la República Popular China– abrió nuevas oportunidades para una inserción más diversificada de las economías regionales en el sistema económico internacional y de nuevas alianzas y vínculos en los foros multilaterales, reactivando una larga tradición latinoamericana de contribución a los mecanismos internacionales, a sus normas y, en especial, al derecho internacional. En este marco, hubo algunos avances en la capacidad de respuesta regional a los desafíos internacionales, principalmente sobre la base de convergencias y concertaciones políticas que estuvieron en el origen de algunas propuestas innovadoras en torno al regionalismo de América Latina y el Caribe.

La articulación del proceso de “distracción estratégica” de los Estados Unidos en la región y la diversificación de sus relaciones internacionales, junto con una creciente proyección, influencia y relación en y con la región de nuevos actores, dio lugar a una mayor vinculación con economías como la china y el retorno estratégico de algunos actores de la Guerra Fría como Rusia, en un proceso de “redescubrimiento de la región” por varias de las principales potencias. Consecuentemente, la creciente incidencia de actores extrarregionales convirtió a América Latina y al Caribe, pese a su aparente carácter periférico, en una caja de resonancia de pugnas y confrontaciones geopolíticas y geoeconómicas a nivel global.

En un momento de alta incertidumbre internacional, con complejos tiempos geopolíticos, en los cuales se acentúa la rivalidad entre China y los Estados Unidos, y estos últimos han dado pie a la percepción de un retroceso de su capacidad de liderazgo global, se reconfiguran las tradicionales alianzas y balances de poder en torno a un creciente desorden mundial y, por ende, se pone fuertemente en cuestión el orden liberal internacional. De hecho, nos encontramos en una fase de transición donde el antiguo orden mundial ha dado lugar a

múltiples órdenes que “conviven con el desorden” (Haass, 2018) en diferentes niveles, de manera que coexisten y se superponen varios órdenes y momentos: el bipolar de la Guerra Fría (en el plano del poderío nuclear); el unipolar de la Posguerra Fría (asociado al auge de la globalización bajo el liderazgo de los Estados Unidos) y el multipolar o policéntrico por la emergencia o consolidación de nuevos actores de peso económico en el sistema internacional. Un proceso que tiende a acentuar las rivalidades de otros poderes globales con los Estados Unidos proyectando una volátil combinación de multipolaridad con bipolaridad con nuevas y distintivas características en el sistema internacional.

En este marco, la transición hacia un nuevo orden será larga y no se concretará en un sistema estable a corto plazo, en tanto, la pandemia agudiza las tendencias preexistentes e implica, en la actual coyuntura, uno de los mayores desafíos para la estabilidad de un orden internacional. Por otra parte, el espectro de las incertidumbres a futuro es, asimismo, muy amplio, teniendo en cuenta, particularmente, factores domésticos como las próximas elecciones presidenciales en los Estados Unidos; factores institucionales relacionados con la debilidad de los foros y de los organismos multilaterales y de su limitada capacidad de otorgarle sostenibilidad a una gobernanza global y de lidiar con los desafíos globales (desde la pandemia al cambio climático) proveyendo de bienes públicos globales. Asimismo, existen factores sistémicos que condicionan las diferentes vías que opten tomar los principales actores del sistema internacional en su búsqueda de ordenarlo o de estabilizarlo en función de sus propios intereses y factores endógenos que inciden sobre las opciones o grandes estrategias que puedan formular, diseñar e implementar.

En este contexto, América Latina y el Caribe han vivido una creciente fragmentación, reforzada por el incremento de la atomización y polarizaciones políticas, particularmente en torno a un epicentro: la crisis humanitaria, económica, política y social de la República Bolivariana de Venezuela. Pero más allá de poner en evidencia la fragmentación regional articulada a la desaparición de algunos organismos regionales surgidos en la década pasada, esta crisis y sus secuelas han puesto en evidencia la creciente presencia e influencia de numerosos actores extrarregionales, una de cuyas muestras se materializa en la carrera actual por producir una vacuna contra el COVID-19, en la cual están embarcadas los Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y China, entre los más prominentes, y desarrollar una cooperación, devenida, en algunos casos, en “diplomacia sanitaria” que puede reforzar el *soft-power* de algunos actores en la región. La consecuente guerra de narrativas sobre la capacidad de producir y distribuir las vacunas por parte de estos y otros actores, es una muestra más de su impacto en América Latina y el Caribe.

En este marco, es sorprendente que el papel que los actores globales desempeñan en la región haya recibido una limitada atención –tanto política como académica– con la excepción de las relaciones hegemónicas de los Estados Unidos y el relativo interés en las relaciones con la Unión Europea, especialmente en función de los distintos procesos de integración, más allá de que algunos países latinoamericanos hayan priorizado eventualmente sus relaciones bilaterales con países europeos. Este panorama de atención especial al mundo occidental y atlántico se ha ampliado recientemente, sin embargo, con el creciente foco en las relaciones sino-latinoamericanas que ha dado lugar a una proliferación de centros y de especialistas en China que refleja no solo el papel global de esta nación sino, también, su interés geopolítico y económico en establecer una relación especial con los países de la región. No obstante, fuera de estos focos, poca atención se ha prestado, hasta muy recientemente, a otros actores relevantes que despliegan sus intereses y su influencia en América Latina y el Caribe.

El presente volumen intenta, en consecuencia, ahondar en el amplio espectro de relaciones que diversos actores extrarregionales han desarrollado con la región en el marco de un proceso de transición del sistema internacional, a los efectos de contribuir a una mejor comprensión de como las complejas dinámicas globales afectan –pese a la persistencia de su carácter periférico– a América Latina y al Caribe.

Basado en una conferencia internacional organizada por Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) bajo el título “¿Qué está pasando en América Latina? Una mirada desde afuera: percepciones e intereses de los actores globales”, realizada del 27 al 29 de noviembre de 2019 en Quito, el presente volumen colectivo aborda esta presencia e influencia extrarregional en el marco de las incertidumbres regionales, en tanto los compiladores y los participantes hemos considerado particularmente importante contribuir al conocimiento y al análisis de su desempeño en el marco regional.

Con el aporte de algunos de los participantes del evento y de otros destacados colegas invitados a colaborar a *posteriori*, tanto de América Latina como de instituciones, centros de investigación y *think tanks* de otros países, hemos estructurado este volumen sobre la ase de un prólogo de Alain Rouquié, seguido de cinco secciones.

La primera, aborda, desde enfoques y países diferentes cuatro contribuciones de autores latinoamericanos, Pablo Celi de la Torre, Miriam Gomes Saraiva, Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Diego Cardona Cardona, las incertidumbres regionales por las que atraviesa América Latina en relación con su integración y a su capacidad colectiva de vincularse

con un sistema internacional cambiante, planteando algunos de los desafíos impuestos por la pandemia y por las complejas transiciones y retos que se despliegan en una nueva etapa de su desarrollo.

La segunda sección se focaliza en el peso de las grandes potencias en la región. En primer lugar, el cambiante rol de los Estados Unidos, con tres capítulos a cargo de Jorge Domínguez, Mariano Aguirre Ernst y Luis Maira Aguirre, en los cuales se analiza la reciente política exterior y las percepciones de los Estados Unidos en relación con la región. El segundo bloque la creciente presencia y vinculación de la República Popular China con América Latina, con capítulos de Enrique Dussel Peters, Haibin Niu y Eduardo Pastrana Buelvas y Rafael Castro Alegría. El tercero, tres capítulos sobre las relaciones y percepciones de la Federación Rusa en torno a América Latina y el Caribe, con contribuciones a cargo de Vladimir Rouvinski, Dmitry Razumovsky y Leyde Rodríguez Hernández, en los cuales se aborda el retorno de Rusia a la región en años recientes y las razones y percepciones que impulsan este retorno.

La tercera sección se focaliza en el análisis del rol de dos actores, Canadá y Japón, cuya presencia en América Latina se remonta a fines del siglo pasado, en tres capítulos elaborados, respectivamente, por Eric Miller, Carlos Juan Moneta y Cecilia Onaha.

En la cuarta, se describen y analizan las percepciones y la presencia regional de tres nuevos actores de relevancia, la India, Irán y Turquía, en sendos capítulos escritos por Devika Misra, Paulo Botta y Ariel González Levaggi.

Finalmente, en la quinta sección, dedicada a las relaciones interregionales, se aborda el papel de la Unión Europea y su relevancia para la región en dos capítulos elaborados por Alberto van Klaveren y José Antonio Sanahuja, y otro capítulo sobre las relaciones entre Eurasia y América Latina preparado por Andrés Serbin.

A diferencia de algunas publicaciones colectivas previas de CRIES, en este volumen hemos solicitado a los autores que no elaboren *papers* académicos, sino que traten de abordar, en forma sucinta y sobre la base de diferentes enfoques políticos, la situación regional y las miradas e iniciativas de los actores extrarregionales para tener una comprensión cabal del estado actual del “(re) descubrimiento” de América Latina.

Finalmente, queremos extender un especial agradecimiento a todos los autores por sus contribuciones a este volumen colectivo y al equipo de CRIES por el trabajo editorial realizado y a la Fundación Ford por haber apoyado esta iniciativa.

## Notas

1. La República (2020). “La economía de América Latina y el Caribe caerá 9,1 % en 2020 según pronosticó la Cepal” jueves, 20 de agosto de 2020, en <https://www.larepublica.co/globoeconomia/economia-de-america-latina-y-el-caribe-caera-91-en-2020-segun-la-cepal-3047525> Recuperado el 20 de agosto de 2020.
2. Rodríguez Pinzón, Erika (Coord.). “Informe Iberoamérica 2020. La mala hora de América Latina”, Madrid: Fundación Alternativas.





*Prólogo*

## **La encrucijada latinoamericana y los actores globales**

Alain Rouquié

A principios del siglo XXI, América Latina conoció un período de auge excepcional. Según el BID este fue el “decenio de América Latina”, impulsado, en particular en América del Sur por el “superciclo de las materias primas”. Esta prosperidad pertenece ya al pasado. El crecimiento económico ha sido sustituido por la incertidumbre y las recesiones. Además, se han verificado, recientemente, amplios y, a veces, violentos movimientos de protesta en varios países del continente contra gobiernos de orientaciones diversas y hasta opuestas. A Venezuela y Nicaragua se han sumado, en 2019, Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Haití. Los resultados de las elecciones en la temporada 2017-2019, anticiparon un cuadro general de descontento y de aspiraciones de cambio, verificándose alternancias políticas en Chile, Colombia, Brasil, México, El Salvador y Argentina. Sólo persistió la continuidad política en Paraguay y en Costa Rica. Venezuela y Bolivia constituyeron casos aparte con la pseudo reelección del jefe de Estado en el primero y la renuncia del presidente en el segundo, después de una reelección ilegal y sospechosa.

Para completar el panorama del malestar político y social, debemos señalar algunas sorpresas, más allá del voto castigo y de las movilizaciones populares de estos años. Una de ellas, fue la elección de un presidente de extrema derecha en Brasil, comprometido a borrar la herencia de los gobiernos de centroderecha o izquierda que habían dirigido el mayor país de la región –séptima economía mundial–, desde la restauración de la democracia en 1985. La otra, fue la amplitud y la duración de los estallidos sociales que han sacudido el país latinoamericano más exitoso: Chile, miembro de la OCDE desde 2001 y cuyo PIB per cápita supera el de varios Estados de la Unión Europea. Estos “cisnes negros” políticos expresan de forma contundente la profundidad de la crisis por la que hoy atraviesa América Latina.

Esta serie de acontecimientos políticos no son solo reacciones coyunturales a situaciones de ajuste económico y de malestar social. De hecho, configuran un nuevo paisaje continental y responden a los cambios acontecidos en el sistema internacional que modifican la situación geopolítica de la región.

## Fragmentación y eclipse

América Latina no es un conjunto homogéneo de Estados. Conviene distinguir América del Sur de México y América Central en cuanto a su inserción económica internacional. La dimensión geográfica de los Estados no es menos crítica que las disparidades de nivel de renta entre países vecinos. Por último, en la actualidad los resultados económicos y el ritmo de crecimiento diferencian aún más a los países de la región. Sin embargo, las naciones del continente enfrentan desafíos y riesgos similares en un mundo peligroso para las naciones periféricas. Esto parecería abogar, pese a su diversidad, en favor de cierta solidaridad de propuestas y de una unidad de respuestas frente a los retos del momento. Pero, no es lo que está pasando. La característica más visible es, sin lugar a duda, la fragmentación y la desintegración regional.

El repliegue nacionalista y la polarización ideológica han paralizado los procesos de integración económica, lo mismo que las organizaciones regionales de concertación política. El Mercosur, la Unasur y la CELAC se encuentran en receso o en peligro existencial. El gobierno brasileño ha declarado, desde su formación en enero de 2019, que el Mercosur ya no es una prioridad nacional. Posteriormente, sus integrantes manifestaron una hostilidad ruidosa y sin rodeos al nuevo presidente argentino desde el día de su elección en octubre de 2019. En estas condiciones, el Mercosur –que ya estaba paralizado– tiene pocas posibilidades de progresar y solo la dinámica económica le permite sobrevivir.

Vemos también que la Unión de los Estados de América del Sur (Unasur), creada en 2008, se encuentra acéfala y en estado vegetativo. Esta unión subregional tiene, además de una competencia en materia de seguridad (la comunidad de defensa), un cometido crucial en el sector de infraestructura terrestre en particular (IIRSA), con el objetivo de unir los dos océanos y facilitar, de esta manera, el comercio regional y el acceso de todos los países a los pujantes mercados asiáticos.

La Comunidad de los Estados de América Latina (CELAC), fundada en 2010, reúne a los treinta y tres Estados de la región, incluyendo a Cuba (y sin los Estados Unidos). Esta es, sin duda, la razón por la cual Brasil acaba de anunciar que dejara de ser miembro de este organismo, estancado antes de haber encontrado su destino. Tal es así que ha sido imposible reunir la Cumbre de la Unión Europea con América Latina y el Caribe que debía llevarse a cabo en 2017, conforme el mecanismo de consulta que existe desde 1999.

América Latina experimenta una grave división ideológica esencialmente alrededor de la situación venezolana y del régimen autocrático chavista. El grupo de Lima de los Estados democráticos conservadores se opone terminantemente a los Estados bolivarianos (de los que solo quedan

además de Venezuela, Cuba y Nicaragua). Por consiguiente, se ha creado frente a la Unasur, un Prosur, organismo regional depurado que no ha sido muy exitoso. Así es como ha cundido la desunión regional en un momento internacional sumamente complejo y oco alentador. Presenciamos, además, un verdadero eclipse de América Latina en el escenario global ya sea en el nivel colectivo como nacional.

Al comienzo de este segundo decenio del siglo ya no hay ningún país líder. Ningún Estado de la región parece abrigar ambiciones internacionales. Brasil, gran potencia por su envergadura de “país-continente” y que actuaba como un actor global, ha renunciado, de repente, a su papel de líder regional. El Estado que creó con Argentina el Mercosur, impulsó la formación de la Unasur y de la CELAC y también del grupo BRIC con China, Rusia y la India se precia ahora –bajo un presidente anacrónico– de seguir la política exterior de los Estados Unidos de Trump, así sea, a veces, en contra del interés nacional. Esta política ideológica de autodestrucción tiene evidentemente consecuencias negativas para el conjunto de la región.

América Latina no tiene, por el momento, ningún vocero para manifestar su presencia internacional y defender sus intereses comunes en los foros exteriores. Este fue el papel que tuvo México (a veces junto con Venezuela) en los decenios setenta y ochenta del siglo pasado. Hoy México, bajo la presidencia de López Obrador, se ha dado por objetivo una “regeneración nacional” que no se extiende a la política exterior. Por el contrario, México ha vuelto de momento a su tradición histórica de aislamiento y de neutralidad (“no intervención, no injerencia”) propia del régimen del Partido Revolucionario Institucional. En cuanto a Venezuela, la catástrofe económica y social en la que se está hundiendo le impide cualquier veleidad de iniciativa internacional.

Frente a las dificultades del presente, en vez de buscar soluciones novedosas, se ha vuelto muchas veces hacia el pasado. Se observa, de esta manera en América Latina una tendencia, que se podría llamar retrospectiva, que se manifiesta en narrativas más o menos afirmadas. En todos los casos responde a ciertos sentimientos nostálgicos de las opiniones públicas de los respectivos países.

## **El espejismo del pasado**

Esta opción regresiva se expresa en forma amenazante en el Brasil del presidente Bolsonaro y más discretamente en México, donde no es una referencia histórica asumida.

Para el Brasil la dictadura militar de finales del siglo XX (1964-1985), es fuente de inspiración y precedente glorioso. Lo que lleva a proferir proclamas anacrónicas de “guerra fría” totalmente desvinculadas de

la realidad contemporánea. Así el capitán-presidente no dudó, en un primer momento, en denunciar la amenaza de China Popular cuando es el primer socio económico de Brasil y un poderoso aliado en el grupo BRICS. En este punto, tuvo que dar marcha atrás de forma aparatosa. Pero en el frente interior la obsesión anticomunista se ha convertido en programa ideológico. El Gobierno actual brasileño ha tomado como objetivo erradicar de la sociedad “el marxismo cultural”, concepto amplio que cubre todo tipo de liberalismo político y social. Es cierto que, en un Brasil violento, que sale dificultosamente de una larga recesión. El recuerdo de la seguridad y de los años de fuerte crecimiento de la dictadura ha contribuido a la elección de un presidente reaccionario.

La política del retrovisor no es tan obvia en México. Pero frente a los desafíos de la pobreza y de la delincuencia violenta muchos mexicanos añoran la época predemocrática del Estado fuerte y de la presidencia imperial del Partido Revolucionario Institucional que gobernaba en un país próspero, seguro y respetado. López Obrador –que se ha formado en el marco del partido oficial y casi único– sin duda no piensa en resucitar el régimen “priista” de los años 1970-1980 del siglo pasado, sino en otorgar más autoridad al gobierno central para combatir, en mejor situación, a las bandas de delincuentes y romper con la política económica “neoliberal” de sus predecesores. Es decir, volver a un modelo más inclusivo y estatista.

No vamos a multiplicar los ejemplos de política pasadista y nostálgica. Pero nos podemos preguntar lo que puede significar, en el caso de Argentina, la victoria presidencial, en octubre de 2019, del candidato peronista. El peronismo es un movimiento político nacido hace más de setenta años. ¿Este “quinto peronismo” será un intento de vuelta a un pasado lejano o próximo o simplemente un caso de alternancia electoral en un sistema casi bipartidista en el que se suceden en el poder dos coaliciones históricas, la conservadora y la justicialista?

De cualquier forma, la voluntad o el deseo de volver a un pasado supuestamente mejor es, al parecer, un mecanismo de defensa de la sociedad o de algunos sectores que no es propio de América Latina. ¿Qué sentido tiene el slogan nacionalista del presidente Trump, *Make America Great Again* (MAGA), si no prometer dar vida de nuevo a la economía americana de antes de la globalización y de las cadenas de valor internacionalizadas?

De la misma manera, es posible considerar que la victoria de los partidarios de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea se debe, en mucho, a una nostalgia victoriana del imperio y al sueño de resucitarlo de otra forma diferente en el mundo de hoy. También se puede pensar que la política expansionista de Putin apunta a obliterar

la desaparición de la Unión Soviética y que el ensueño otomano de Erdogan hace olvidar a los turcos las estrecheces del presente.

Sin embargo, las políticas retrospectivas no se han limitado en América Latina a las narrativas que prometen el regreso a una fantaseada “edad de oro”. La favorable coyuntura de principio de siglo y el superciclo de materias primas han contribuido al resurgimiento o a la consolidación, de un modelo económico que se creía superado. En este decenio de bonanza se ha dado prioridad absoluta en cada país al producto líder de la demanda exterior, ante todo asiática, a expensas de los sectores más modernos y complejos. Se ha vuelto, a veces, casi a la forma de especialización productiva y hasta monoprodutiva de tiempos pretéritos, en el período de crecimiento “hacia afuera” que precedió a la industrialización sustitutiva. Así es como Argentina aparece en la actualidad como la República de la soja y México es, ante todo, exportador de autopartes y de vehículos automotores para las empresas norteamericanas.

La fragmentación y el repliegue nacional sobre los problemas internos no han facilitado la adaptación de los países de la región al nuevo contexto internacional. Pero esta situación ha despertado a menudo el interés, y a veces el apetito, de nuevos actores extracontinentales.

## **Descubridores y ciudadanos**

Una región dividida, de países que se dan la espalda, aisladas por el nacionalismo y la polarización ideológica, tal es el panorama que ofrece América Latina. De ahí, que cada uno de los Estados –hasta los más poderosos– parecen haber desaparecido, en forma repentina, del escenario global. Este apagón diplomático tiene pocos precedentes. Sobre todo, cuando se trata de un Estado que había conseguido en los últimos decenios una promoción internacional tan destacada como Brasil.

América Latina desunida, se encuentra debilitada y vulnerable frente a un sistema internacional que se resquebraja. Como se sabe, el orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial está siendo cuestionado por la emergencia de nuevas potencias y amenazado por algunas de las que lo edificaron. En un mundo multicéntrico, fluido y poco previsible, han surgido nuevas ambiciones que no han obviado a América Latina. La región atrae los candidatos a elevarse en la jerarquía internacional o a recrear los imperios de ayer. Ningún país que quiera ascender al rango de actor global puede ignorar al continente latino que sigue siendo un Eldorado por la variedad y la abundancia de sus recursos naturales. Es, además, un mercado de más de quinientos mil millones de consumidores. Y los aspirantes a la influencia global

conocen el peso de los treinta y tres votos de los latinoamericanos, unidos o no, en los foros internacionales. Pero las naciones ascendentes ven, a menudo, el valor estratégico de su presencia en el patio trasero de la “hiperpotencia” americana. De momento, esta multiplicidad de pretendientes interesados contribuye, por su enfoque bilateral, a consolidar aún más la competencia entre Estados y la dispersión regional.

Por otra parte, el repliegue antiglobalista de los Estados Unidos y su declive en el continente han creado un vacío que, en vez de ser aprovechado por los Estados latinoamericanos, ha abierto un espacio inesperado para los nuevos “descubridores”. El interés de Washington por la región se limita a intentar reducir las importaciones latinoamericanas y a parar la inmigración mexicana y centroamericana. Ya ni siquiera el eje tradicional de la política estadounidense hacia los países al sur del río Bravo, como fue la defensa de la democracia, tiene vigencia para un presidente amigo de dictadores y férreamente opuesto a toda alianza y a toda instancia multilateral.

China, que aspira a ser la primera potencia mundial, está ya fuertemente implantada en América Latina. Primer o segundo socio comercial de once países, entre los cuales se encuentran Brasil, Argentina y Chile, gran inversionista en infraestructura, transporte y minería, ha firmado tratados de libre comercio y acuerdos de asociación con más de media docena de países. Ha otorgado asistencia financiera a varias naciones petroleras. Venezuela es hoy el mayor país que recibe préstamos chinos. Proponiendo una “globalización con características chinas”, “El Imperio del Medio” parece querer prolongar su iniciativa unilateral eurasiática de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*) en América Latina, imprescindible para el avance de su proyecto de preponderancia global.

En este contexto internacional, de puerta abierta regional y de renacimiento imperial, nuevos actores descubren o redescubren el continente. La Rusia de Putin tiene como prioridad retomar control sobre “el extranjero cercano” y su vecindario eurasiático. Pero, heredera de la potencia militar soviética, se ha impuesto como árbitro en los conflictos del Medio Oriente y de África. En América Latina, además de proveedor de armas y de cooperación en el sector petrolero, Moscú ha reactivado sus lazos con los aliados de la URSS en la Guerra Fría –Cuba y Nicaragua– en conformidad con su proyecto antiliberal de alternativa al orden internacional vigente. De ese modo, se ha vuelto un socio relevante de Venezuela, ofreciendo al régimen chavista, condenado por los países occidentales, ayuda financiera y presencia militar. Es, sin duda, útil para Rusia que aspira a ser reconocida de nuevo como uno de los grandes actores globales, desempeñar un papel “irritante” para los Estados Unidos y Europa en el hemisferio occidental.

De la misma forma, se puede pensar que los vínculos que ostenta Turquía, miembro de la OTAN, con Venezuela, país ajeno a su zona de influencia histórica y desterrado por los miembros de la Organización Atlántica, obedece a un proyecto de promoción internacional dentro en su estrategia de afirmación neo-otomana.

En esta reconfiguración de las relaciones exteriores de América Latina, los países europeos parecen estar paralizados. La Unión Europea ha perdido influencia en la región como consecuencia de la erosión de los procesos de integración y de unión regional. La crisis del regionalismo –que fragiliza a todos los estados latinoamericanos– afecta también a la Unión Europea y al orden global. De hecho, América Latina es para la Unión Europea un socio verdaderamente estratégico porque es la única región que defiende, por razones atribuibles eventualmente a un interés existencial, las reglas y las instancias reguladoras del orden multilateral. Por este motivo, se equivocan los que creen que nuevos protagonistas exteriores van a traer la esperada salvación nacional, consolidando un modelo extractivista ya superado. A la hora de la competencia entre continentes, solo el fortalecimiento regional alrededor de un proyecto coherente y solidario puede permitir una rectificación indispensable. Para eso América Latina no carece de medios. Más allá de sus enormes recursos naturales y humanos, tiene un capital político consecuente y conocido. Se trata de la paz, de la ausencia de guerra y de conflictos étnicos o religiosos. Se trata, también, de su larga tradición democrática (siempre amenazada, pero siempre sólida), de su apego al derecho internacional que ha sabido enriquecer y manifestar en sus más recientes compromisos diplomáticos.

Es en este contexto que se ha manifestado una fuerte demanda democrática en toda la región. El voto castigo, las alternancias electorales y los movimientos de protesta popular han expresado la fortaleza y la capacidad de movilización, en este sentido, de las sociedades latinoamericanas. No todo ha sido positivo en esas erupciones a veces imprevisibles. Pero, a menudo, han sido factores de cambio y han impulsado reformas que preparan un futuro más en sintonía con las aspiraciones de la mayoría de los ciudadanos.

Desde ya podemos percibir algunos avances democráticos conseguidos o en vías de ser alcanzados, tanto a nivel institucional como en la opinión pública. Así es como el enojo cívico contra la situación catastrófica de los Estados autoritarios de la región arruinados por la incompetencia y la corrupción ha quitado mucho atractivo a las soluciones milagrosas prometidas por el caudillismo populista. Se ve ya como la tendencia a la reelección indefinida de los jefes de Estado ha retrocedido. De la misma manera la exigencia de reformas institucionales para salir del modelo ultraliberal de una “sociedad de mercado” que agrava las desigualdades, constituye un paso adelante.

En este sentido, la lucha contra la corrupción que procede de la presión popular es un fenómeno ejemplar. La ola contra la impunidad que recorre toda la región ha logrado imponer mayor transparencia en la vida pública. Ni los jefes de Estado pueden, hoy en día, escapar a la justicia y al castigo. Ni la oposición de las élites y de las clases políticas han podido impedir este evidente progreso democrático que contribuye a reducir la desigualdad social. Lo que demuestra que existen en la región posibilidades de profundas y radicales rectificaciones de orientación política.

Sin ser ni muy optimista ni ingenuo, podemos suponer que en un futuro no muy lejano, el despertar del continente podrá evitar nuevas dependencias y la creación de zonas de influencia impuestas por los “descubridores” o por las nuevas y las antiguas metrópolis. Después del presente eclipse alimentado por motivos oportunistas de política interior, el pragmatismo responsable debe prevalecer. Ni el repliegue nacionalista ni la crispación ideológica preparan el futuro. No cabe duda, que un conjunto de seiscientos millones de ciudadanos de renta intermedia tendrá un peso innegable frente a los billonarios Estados asiáticos. El apetito por la región de nuevos actores puede ser una oportunidad valiosa para que los Estados latinoamericanos diversifiquen sus relaciones exteriores y su comercio. De este modo, la reciprocidad en los intercambios ayudará a reducir las nefastas asimetrías.

Para contrarrestar a los partidarios de la ley de la selva, detener a los protagonistas del caos y del desorden planetario y reconstruir un sistema internacional cooperativo con obligaciones universales, el mundo necesita más que nunca a América Latina.



# 1. Desafíos e incertidumbres regionales

Pablo Celi de la Torre  
Miriam Gomes Saraiva  
Natalia Saltalamacchia Ziccardi  
Diego Cardona Cardona



# Reconfiguración de la dependencia latinoamericana: regionalización en crisis y fractura del multilateralismo

Pablo Celi de la Torre

## 1. Las incertidumbres regionales en un orden mundial inestable

El desencuentro regional, característico del momento de inflexión que atraviesa el regionalismo latinoamericano, se proyecta como una transición incierta, marcada por la discontinuidad de las formas institucionales del multilateralismo y de los supuestos ideacionales que animaron las tendencias de construcción de la región a inicios de siglo, durante el período de reestructuración de los antiguos organismos subregionales (Mercosur, CAN, SICA) y del surgimiento de nuevos proyectos de integración regional de mayor proyección política, como Unasur y CELAC, hoy en declive.

Históricamente, la dependencia periférica ha condicionado la situación de los países latinoamericanos, signada por su articulación desigual y subordinada a los mercados internacionales con sus efectos negativos para el desarrollo del conjunto de la región. Esta condición estructural se ahonda con la actual crisis de la globalización, la reestructuración de la hegemonía y los realineamientos en las relaciones de poder en los diferentes espacios regionales, lo que demarca la reconfiguración de la dependencia de América Latina de los ciclos globales.

Los tiempos del regionalismo latinoamericano han estado determinados por las dinámicas globales: los acuerdos comerciales de mediados del siglo XX y la debilidad estructural de las uniones aduaneras, la inestable apertura de mercado neoliberal de finales de los años noventa, la frágil reacción integracionista en la década inicial del siglo XXI, y la actual dispersión regional ante las urgencias comerciales y financieras de los países. La trayectoria del regionalismo latinoamericano deviene condicionada por externalidades dependientes de los ciclos de la globalización asimétrica y de las dinámicas de transnacionalización e interdependencias que rigen los procesos económicos, articuladas a fenómenos endógenos resultantes de factores estructurales, intereses y prácticas estatales y no estatales subyacentes a los espacios regionales y subregionales.

En la actualidad, las distorsiones de la globalización asimétrica y el reordenamiento del sistema internacional comprometen los vínculos

entre multilateralismo, regionalización y regionalismo tal como venían desarrollándose en América Latina, con factores que rebasan las plataformas institucionales y articulan dimensiones estructurales y agenciales gubernamentales y no gubernamentales, con diverso alcance y peso relativo en la reestructuración de las relaciones de dependencia que los vienen condicionando. Las determinaciones sistémicas de orden estructural, económico y político que gravitan sobre los procesos de regionalización y las contingencias actuales del multilateralismo en América Latina se inscriben en una coyuntura signada por desarreglos económicos, fracturas derivadas de conflictos sociales y políticos, y la reactiva introyección de los Gobiernos, más distantes en sus objetivos y orientaciones de relacionamiento internacional.

La crisis que, en la actualidad, atraviesa el regionalismo latinoamericano se gesta y se desencadena en la transición del período de desempeño positivo al de declive de las economías latinoamericanas en las primeras décadas del siglo XXI (CEPAL, 2019). A este período lo acompañan recambios políticos internos y tensiones sociales e institucionales en varios países de la región, que perturban la sostenibilidad de los proyectos de regionalización y de las plataformas institucionales multilaterales de cooperación para la gobernanza regional.

Debilitada en la construcción de su identidad e integración como región, América Latina se reestructura desde diversas perspectivas y dinámicas –muchas de ellas contrapuestas–, cuya confrontación disloca los modelos institucionales de cooperación multilateral y de integración, erosionados por disensos y conflictos de intereses entre los Gobiernos. Esto ocurre en un escenario complejo en el que convergen trances económicos, bloqueos políticos, confrontaciones sociales y riesgos de seguridad (Celi, 2016).

La región enfrenta los cambios del contexto global con sus procesos de integración quebrantados y una deriva crítica de su institucionalidad multilateral, en una actualidad fragmentada, estancada y dispersa, lo cual profundiza las desventajas para la inserción de los países latinoamericanos en una globalización asimétrica en crisis con un orden multilateral deteriorado. La parálisis del multilateralismo en las condiciones actuales es, en rigor, una manifestación de la crisis del regionalismo latinoamericano, que refleja una reestructuración de las condiciones de dependencia no superadas por la región, a medio camino entre las polaridades de la liberalización comercial como dinámica de inserción internacional, propiciada por el regionalismo abierto (CEPAL, 1994), y la integración no exclusivamente comercial, propiciada por el regionalismo postliberal (Sanahuja, 2009: 2012). Efectivamente, sin ir más allá de los límites de la integración clásica, este último vislumbró la trascendencia de la dimensión política como sustento de la acción multilateral, debilitada en la actualidad.

América Latina ha tenido una dilatada historia regional en ciernes. Actualmente, su condición regional sigue siendo un campo en disputa con una integración postergada entre la proclama discursiva de unidad y su relato de identidad regional, y los conflictos económicos y disensos políticos que la disgregan.

En la debilidad de la regionalización latinoamericana subyace la dependencia económica estructural de los ciclos variables de la economía internacional. Esta se ahonda por la fragilidad de su construcción política sujeta a coyunturas y transiciones marcadas por la discontinuidad y la dispersión, con dinámicas contradictorias de impulso y resistencia que inciden en las limitaciones de los proyectos de regionalismo, los esquemas multilaterales y los regímenes de integración.

## **2. Globalización asimétrica en crisis y disgregación regional**

La condición regional es decisiva para los equilibrios y relacionamientos interestatales, alianzas y asociaciones, ya que delimitan su situación en la reestructuración del orden global; sin embargo, los procesos de regionalización se articulan en el orden económico internacional en dependencia de las diversas fases de una globalización asimétrica y regionalizada. El despliegue de la globalización se regionaliza por procesos que transforman y reestructuran continuamente los vínculos económicos de las regiones en dependencia de los procesos de transnacionalización y de las interdependencias crecientes que configuran los espacios económicos intra y transregionales y sus interacciones, con impactos diferenciados de los ciclos globales sobre las condiciones de reproducción de las economías nacionales y sus entornos regionales.

El impulso a las formaciones regionales, por el dinamismo de los mercados, las articulaciones financieras y la transnacionalización de la producción, se transforma en la actual fase de desestructuración sistémica global, que reordena las regiones económicas por la desglobalización relativa del sistema de comercio internacional y por la reestructuración de los procesos productivos, con dinámicas de relocalización que modifican los patrones de transnacionalización y de distribución de los flujos financieros, tecnológicos y mercantiles. El actual desfase de la regionalización latinoamericana con el proceso de reestructuración de la economía internacional reproduce atávicas formas de dependencia por el direccionamiento unilateral de los mercados nacionales y el retardo en la transformación de los sistemas productivos, que han impedido su estructuración como región económica con autonomía y dinámicas propias.

El ciclo crítico y las transformaciones de la economía global encuentran a América Latina en una condición de desventaja, sin integración eco-

nómica regional, fraccionada y dispersa por las emergencias financieras y las dependencias comerciales de las economías nacionales, carentes de sostenibilidad en su empeño aperturista en un momento de crisis del sistema internacional de comercio y de restauración del sistema productivo global que ha modificado las condiciones de inserción productiva y los incentivos comerciales para las distintas regiones.

La disgregación de la región en el nuevo ciclo económico internacional se da en condiciones en las que los diversos esquemas de regionalismo, integración o cooperación no han estructurado una economía regional, con una dinámica propia que remonte el predominio del enfoque unidimensional de la integración centrado en el comercio y en la liberación de mercados. Esta falencia profundiza las vulnerabilidades frente a los choques externos y a la inestabilidad macroeconómica, al carecer de un entorno regional para el desarrollo de cadenas de valor y complementariedades productivas integradas mientras el comercio intrarregional se mantiene marginal frente a la dependencia del intercambio desigual con mercados extrarregionales.

Ninguno de los modelos regionales latinoamericanos –ni el regionalismo abierto, que propició la liberalización comercial en las postrimerías del siglo XX, ni el denominado posliberal, que no llegó a serlo, a pesar de sus postulados de autonomía regional– arribaron a una superación de la articulación subordinada y desfavorable de la región a los ciclos de la economía internacional, ya que no introdujeron cambios estructurales en las matrices productivas y en las relaciones económicas intrarregionales. Las economías latinoamericanas se han mantenido encadenadas a *commodities*, con predominio del sector financiero y del extractivismo, de cuyos ingresos dependió el fugaz integracionismo que pretendió la región en la última década, sin transformar su condición de dependencia asimétrica.

### **3. Reestructuración de la hegemonía, realineamientos regionales y desajustes de la multilateralidad**

Los desajustes del ciclo económico global precipitan la deconstitución de las relaciones de poder estructuradas en la posguerra Fría, al tiempo que ponen en cuestión el fundamento liberal de la globalización y los sesgos ideológicos y políticos dominantes en el sistema internacional. Esto da lugar a la reestructuración de las relaciones de hegemonía y al reposicionamiento de actores tradicionales y recientes en diversos entornos regionales, con la emergencia de nuevos conflictos en cuestiones migratorias, energéticas, ambientales y humanitarias que agencian dinámicas de cambio en el sistema internacional.

### ***a. La crisis de hegemonía trastorna la multilateralidad global y regional***

Con el fin de la Guerra Fría y el despliegue de las tendencias globalizadoras, la mundialización estimula nuevas formas de articulación de los países con sus entornos y dinámicas interestatales intra y extrarregionales que amplían las oportunidades de asociaciones y de alianzas políticas y comerciales. Esto impulsa la reconfiguración de viejos esquemas de integración y la aparición de nuevas formaciones regionales en África, Asia y América Latina. Por otro lado, la globalización conlleva un período de proliferación de iniciativas multilaterales ligadas a dinámicas comerciales que se desarrollan más allá de la rectoría de la Organización Mundial del Comercio (OMC): acuerdos de libre comercio de alcances multilateral o bilateral, macroacuerdos transregionales y diversos de agrupamientos *ad hoc* de coordinación entre países.

Las dinámicas del multilateralismo que se intensifican a finales del siglo XX y la primera década del XXI abren curso a la diversificación y complejización de organismos regionales, que coexisten con mecanismos no formalizados de control global desde el mundo desarrollado, proyectados sobre las estructuras económicas, políticas y de seguridad del sistema internacional.

La proliferación de organizaciones multilaterales no escapa a las condiciones de hegemonía subyacentes en las reglas e instituciones internacionales ni estructura niveles de relacionamiento y coordinación política o macroeconómica de alcance global ni regional. Esto se evidencia con la fragmentación del sistema multilateral de comercio, el surgimiento de bloques regionales de diversa naturaleza y el estancamiento de las Naciones Unidas.

Desde el 2008, se evidencia una crisis del sistema de gobernanza económica a nivel global. Sus principales organismos –OMC, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)– se muestran incapaces de incorporar demandas no calificadas por las potencias rectoras ni procesar intereses en conflicto. En la década subsiguiente, las tendencias del comercio mundial desbordan el marco regulador de la OMC desde las dinámicas y acuerdos regionales y bilaterales. Este declive de los organismos globales deja espacio para flujos y agrupamientos regionales, y para la extensión de relaciones dependientes de fondos y mercados nacionales hegemónicos, como es el caso de China.

Estos cambios en la economía mundial y en el sistema internacional establecen nuevas condiciones que modifican el ordenamiento hegemónico y reorientan las interdependencias y las relaciones de poder, que se reconfiguran, también, en los diversos enclaves regionales. Las relaciones de hegemonía se trasforman con el declive de la primacía

de los Estados Unidos, a pesar de su predominio militar relativo; el reordenamiento inconcluso del entorno europeo; el ascenso de poderes emergentes, fundamentalmente, China y, en menor grado, Rusia e India, y los realineamientos intra e interregionales. Esto trastorna la deriva del orden multilateral, fragmentado en diversos ejes de relacionamiento económico, político y de seguridad, en los que se inscriben los desplazamientos en el bloque hegemónico.

En las condiciones estructurales críticas del orden global –atravesado por las fisuras de la hegemonía en crisis–, sin que se haya configurado una hegemonía alternativa, su reestructuración se precipita con el agravamiento de las tensiones entre China y Estados Unidos, inicialmente, circunscritas a los ámbitos comercial, financiero y tecnológico, y en progresivo escalamiento a dimensiones crecientes de conflictividad política. Esto estremece el inestable orden desde las tendencias nacionalistas y proteccionistas dominantes en estos actores centrales de la disputa hegemónica.

En medio de estas transformaciones en el sistema internacional, la reestructuración de las relaciones de poder en América Latina ha quedado en suspenso, sujeta a las contingencias de una zona económicamente inestable y políticamente fracturada, donde se desconfiguran las dinámicas de integración y las plataformas multilaterales, tras el período de realineamientos y búsqueda de un sujeto regional que no llega a reestructurar la hegemonía regional.

Los Estados Unidos, hegemón omnipresente sin vocación de la construcción regional, mantiene su tradicional incidencia en el retardo de la regionalización en América Latina: desde su predominio económico, al ser el socio mayor del comercio bilateral de gran parte de los países del área, hasta su gravitación en el ambiente político regional, discrecionalmente intervencionista frente a crisis nacionales y conflictos gestionados mediante relaciones bilaterales privilegiadas, comerciales, políticas y de cooperación militar.

China ha desarrollado diversos instrumentos de inserción en la región mediante acuerdos comerciales y alianzas estratégicas, anclados en vínculos bilaterales, a partir de los cuales irradia una relación asimétrica de comercio, inversión y endeudamiento con un número creciente de países. Esto coadyuva a bloquear la generación de un sistema de producción y comercio regional. Además, promueve la reprimarización de las economías, el extractivismo, el acomodo rentista y la implantación de una infraestructura deficiente que retrasa la obtención de bienes públicos regionales y descuida la gestión planificada de los recursos estratégicos de los Estados en clave regional.



La proyección de Rusia sobre las relaciones regionales, como un actor disruptivo que profundiza diferencias, advierte de los efectos del debilitamiento del multilateralismo político frente a un actor extrarregional que se proyecta en América Latina desde vínculos económicos y políticos gestionados a nivel interestatal y con actores no estatales, con una perspectiva de área sobre los conflictos políticos nacionales y regionales.

En ausencia de sujeto regional, los actores extrarregionales de la reconfiguración de la hegemonía global intervienen en la región desde relaciones bilaterales y dependencias que se sobreponen a la cooperación entre los países del área, lo que profundiza la situación marginal y subordinada de América Latina frente a las pugnas hegemónicas globales.

### ***b. Bloqueos en la gobernanza internacional y multilateralismo en disputa***

Las vicisitudes del multilateralismo expresan las tensiones del sistema internacional y su integración inestable, desigual y contradictoria en un entramado de interacciones que transforman las relaciones de poder y aletargan al sistema multilateral subordinado a la hegemonía en crisis y sin renovación frente a los cambios estructurales que se abren paso en el orden global. La reestructuración del sistema internacional, la crisis de hegemonía y los cambios en la estructura del poder conmocionan a un multilateralismo en disputa, atravesado por tensiones en torno a la orientación de las organizaciones multilaterales, los cambios normativos, los patrones de distribución de poder y los equilibrios decisionales en las instituciones internacionales (Sanahuja, 2020).

Las prácticas de la institucionalidad multilateral, circunscritas a la dimensión *interestatal*, no abarcan ni contienen los condicionamientos surgidos desde el sustrato transnacional y privado de los actores de las dinámicas económicas, que se despliegan más allá de los mecanismos de coordinación de las organizaciones y su restringido andamiaje normativo. Por eso, la desconfiguración del multilateralismo acrecienta las limitaciones que enfrenta la acción estatal en un contexto de disputas hegemónicas que trastornan el escenario geopolítico y las alianzas internacionales.

El multilateralismo deviene escenario y producto de la agencia de actores gubernamentales y actores no estatales, con niveles de incidencia desigual y orientaciones contradictorias, en circunstancias en las que el sistema multilateral pierde centralidad en la gobernanza de la globalización mientras irrumpe, desde los centros de poder de las mayores potencias del sistema, una reacción proteccionista a los cambios de ciclo de la economía mundial.

Desarreglos y discontinuidades afectan a diversos instrumentos multilaterales en los espacios regionales y a nivel global, con un sistema multilateral que no llega a ser un instrumento de gobernanza internacional, carente de recursos políticos, mecanismos institucionales ni agencia frente al proceso de reordenamiento global derivado de la crisis y de la reconfiguración de la globalización económica y su impacto en las relaciones de poder y hegemonía que rigen el ordenamiento mundial.

Esto se pone en evidencia en la coyuntura de la pandemia mundial de la COVID-19 y la crisis humanitaria que se irradia en todo el planeta desde inicios del 2020, cuando el retraimiento de los organismos internacionales, globales y regionales lleva a que los países enfrenten la crisis sin una contención multilateral sistémica. Esto se debe a los disensos y disfuncionalidad en los organismos internacionales y las fisuras que ya venían comprometiendo la integridad del sistema multilateral, fundamentalmente, el de Naciones Unidas en asuntos migratorios y de refugiados, epidemias y crisis humanitarias, preservación del medioambiente y cambio climático, y derechos humanos. Por esto, se torna más crítico el impacto recesivo y la gestión de la pospandemia, interpelando el papel de los organismos financieros y del sistema de cooperación internacional en su conjunto.

El sistema multilateral, con instituciones sin capacidad ni disposición para implementar respuestas colectivas frente a problemas comunes de alcance supranacional, muestra sus límites para gestionar la gobernanza global en un momento de crisis de hegemonía, cuando las potencias del sistema, economías desarrolladas y en ascenso asumen las emergencias globales como un asunto de seguridad interna, al tiempo que elevan sus tensiones hegemónicas, sacrificando los espacios de cooperación bilateral y discriminando la asistencia, condicionada por afinidades y por zonas de influencia política y económica.

### *c. Marginalidad de América Latina en la crisis del multilateralismo global*

América Latina mantiene una relación remota y poco trascendente con los esquemas multilaterales globales y externos a la región, carente de objetivos comunes y atravesada por prácticas nacionales a corto plazo, sin una visión estratégica de inserción regional en las dinámicas internacionales, económicas, políticas y de seguridad. A pesar de que, entre los años noventa y la primera década del presente siglo, se ve la generación de organismos multilaterales en la región como una significativa contribución latinoamericana al multilateralismo y a su desarrollo a nivel mundial, el regionalismo latinoamericano ha mantenido una ubicación poco relevante en el sistema multilateral, sin capacidad de gestión de las reglas dominantes en la institucionalidad global y su gobernanza.

En un escenario internacional heterogéneo y fragmentado, América Latina es un área dispersa y contradictoria, con intereses en disputa que resquebrajan la arquitectura multilateral, los incipientes procesos de integración económica y política, y sus vínculos extrarregionales, lo cual disminuye su incidencia en la estructura y en la agencia del sistema internacional. Sobre la región pesa su marginalidad en los órganos de decisión del multilateralismo económico global, cuyos organismos no han contribuido a la consolidación de la regionalización, a reinsertar a los países en la economía global ni a enfrentar los desequilibrios generados por la globalización asimétrica.

Los países latinoamericanos no han construido regionalmente sus vínculos con las instituciones económicas multilaterales. La relación con organismos del sistema financiero y comercial internacional no se trata regionalmente; se restringe a programas nacionales destinados a gestionar asistencia financiera o resguardos comerciales en coyunturas críticas. La región tampoco ha logrado articular, con la institucionalidad política internacional, agendas y dinámicas significativas en el área. Su invisibilidad global es efecto de la poca relevancia e, incluso, abandono de la gestión regional en la dimensión política del multilateralismo global.

Frente al multilateralismo político, la región se muestra fragmentada, al no haber logrado constituir un foro de interlocución regional. Como consecuencia, se ha profundizado su distancia de los foros globales y suprarregionales, predominando la acción aislada de países sin concertación de posiciones ni liderazgo regional. En estas condiciones, la región no cuenta con instrumentos para trascender en un sistema multilateral apremiado por la crisis de hegemonía que atraviesa al ordenamiento internacional, lo que reafirma las tendencias de aislamiento y de fractura que gravitan en la región por sus propios factores endógenos, coadyuvando al deterioro del regionalismo y, con este, el del multilateralismo latinoamericano.

#### **4. Crisis de la regionalización y declive del multilateralismo latinoamericano**

En el proceso de regionalización de América Latina confluyen diversos momentos y formas de regionalismo, que adoptan distintos modelos multilaterales en función de factores económicos y políticos. Sin embargo, este proceso en América Latina no se reduce a los modelos de institucionalidad multilateral ni la región se articula en torno a una organización multilateral específica. Los procesos regionales rebasan los acuerdos y las organizaciones, abarcando fenómenos complejos y multidimensionales, dependientes de factores históricos, estructurales y coyunturales que determinan sus etapas y formas.

Ninguno de los esquemas multilaterales abarca la región en su conjunto y, en todos ellos, coexisten lógicas de inclusión y exclusión con diversos niveles de confrontación y distintas perspectivas estratégicas. Por esto, en América Latina, los instrumentos multilaterales no siempre han desarrollado los regionalismos ni por sí mismos consolidan, necesariamente, los procesos de regionalización.

Más allá de sus particularidades y coyunturas específicas, los múltiples regionalismos y sus esquemas multilaterales comparten elementos comunes que se reproducen en los distintos momentos de la regionalización latinoamericana: la gestión y alcance intergubernamental de las iniciativas de cooperación con su correlato, la debilidad de la institucionalidad multilateral o su ausencia, y el predominio discursivo sobre las prácticas y los mecanismos de integración positiva.

### ***a. Intergubernamentalismo y regionalismo restringido***

En la fase actual, el menoscabo de la institucionalidad multilateral de cooperación e integración, que afecta las funciones, prácticas y perfiles organizacionales, está relacionado con una crisis que toca la naturaleza del regionalismo latinoamericano en sus componentes estructurales, actores, fuerzas motrices, marcos políticos, procesos institucionales y no institucionalizados, factores ideacionales y normativos. Esta situación se advierte tanto en los modelos tradicionales del interestatalismo diplomático –como la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde las unilateralidades políticas han bloqueado los consensos de integración pluralista y desarticulado su acción regional– como en los instrumentos del integracionismo económico, cuya dependencia de las presiones comerciales coyunturales ha limitado su potencial para el fomento y la articulación de una economía regional, rescindiendo sus capacidades y flexibilizando sus compromisos al servicio de opciones de relacionamiento y prioridades comerciales privativas de los países.

El multilateralismo económico no ha podido desarrollarse más allá de limitados acuerdos de comercio, esencialmente, arancelarios. Sus instrumentos de cooperación se recusan en cuanto prosperan las oportunidades particulares y las opciones bilaterales. Estas restricciones y debilidades se reproducen sin la configuración de una estructura económica regional con dinámicas comerciales integradas, sistemas de producción complementarios y fuentes de financiamiento regional autónomas.

Para los enfoques unidimensionales del multilateralismo centrado en el comercio, la integración es vista como un recurso estatal, gestionada por los Gobiernos y ejercida a través de la cooperación intergubernamental para enfrentar adversidades externas y mejorar las capacidades propias

de cada economía nacional. Esta limitación estructural se ve agravada por la pérdida de dinamismo y la depresión de la economía, que acen-túan el desencanto social y los conflictos nacionales. Esto paraliza la confluencia multilateral y su proyección en la gobernanza regional.

La desarticulación económica debilita el multilateralismo político, lo que profundiza la desagregación de la región, resignada a consensos frágiles, ajenos a compromisos estratégicos y carente de un organismo político multilateral de plena concurrencia. Si la OEA no lo es, tampoco llegaron a serlo los proyectos alternativos: ni el de Unasur, de naturaleza más incluyente, pluralista y con perspectivas de institucionalización más sólidas por su arquitectura de cooperación sectorializada; ni el de CELAC, con su proyección inacabada de mecanismo de concertación política e interlocución intra y extrarregional, y menos aún el modelo subregional cerrado de ALBA. Estos son proyectos que se diluyen sin lograr la integración de una región fracturada y dispersa.

Distintos tipos de regionalismo y organismos multilaterales de diversa factura, más allá de sus derivas particulares, no han podido remontar la condición intergubernamentalista que conspira contra la institucionalización de los procesos de regionalización de América Latina. Quedan atrapados entre el soberanismo y la cooperación discursiva, que recurrentemente resignan una laxa organización multilateral a las contingencias y conflictos de los Gobiernos y los relatos oficiales que acompañan sus encuentros episódicos y coyunturales.

La diplomacia de cumbres, formalizada como instancia de multilateralización hemisférica, y la intermitencia de mecanismos ad hoc en contextos conflictivos y críticos –como el del Grupo de Río en los años ochenta, para la gestión de la crisis en Centroamérica, o el Grupo de Lima, activado en torno a la crisis venezolana– son síntomas y factores de una regionalización restringida, con una acción intergubernamental coyuntural que suplanta la institucionalidad multilateral sustentada en organismos permanentes con objetivos estratégicos y marcos normativos vinculantes.

La dicotomía entre organismos y foros, con auges y declives circunstanciales, es una forma de concurrencia interestatal que se activa y se desactiva en dependencia de los ciclos políticos, coyunturas de gobierno, conflictos e intereses nacionales, más que de una dinámica de construcción regional. Esto da lugar a la paradójica situación de que, cuánta más acción estatal se despliegue regionalmente, mayor es la afirmación de la soberanía tradicional en la cultura intergubernamentalista de la integración (Serbin, 2010).

El debilitamiento de la dimensión política regional afecta la continuidad de diversos mecanismos de acción concertados para la prevención

y desactivación de conflictos interestatales, y para la gestión de crisis políticas internas que caracteriza a las iniciativas multilaterales en el último periodo, hoy sin recursos ante las situaciones de crisis y conflictividad social que constriñen la acción exterior de los Gobiernos.

Las tensiones políticas, económicas y sociales precipitan el retorno a la *seguridad nacional* en contextos conflictivos en los que la política es asumida como un asunto de seguridad y control público, con el riesgo de resurgimiento de una seguridad represiva, que impele al abandono de las prioridades de cooperación multilateral y de los consensos de seguridad regional.

La disgregación de intereses posterga la conformación de un sistema de seguridad regional multilateral en América Latina y recrea la dependencia de las estructuras de seguridad nacionales del esquema de relacionamiento hemisférico sustentado en vínculos bilaterales, promovido desde los Estados Unidos, en perjuicio de la cooperación e integración en seguridad que se intentó desde el Consejo de Defensa Sudamericano, que está en retroceso ante los nuevos conflictos. El regionalismo sin integración se ensambla a un multilateralismo sin sistema institucional, afinado tras el eufemismo de *arquitectura flexible* con el que se suele designar a los frágiles mecanismos de cooperación interestatal, sin permanencia ni continuidad, que advienen o se diluyen al ritmo de las coyunturas nacionales e interestatales.

### ***b. La regionalización en vilo: disociación entre el discurso y las prácticas gubernamentales***

Una condición regional difusa afecta la construcción política de la región, que demanda sentido de pertenencia, identidad y valores comunes, concurrente en su configuración como espacio económico diferenciado con dinámicas, instituciones multilaterales y regímenes de integración autónomos para la gobernanza regional y para el relacionamiento común con los procesos de la economía global y del sistema internacional.

La regionalización latinoamericana no ha logrado instrumentalizar un concepto de lo regional, más allá de la continuidad geográfica, que sustente a largo plazo los proyectos de integración. Las perspectivas territorialistas y su ficción jurídica de soberanía ignoran la dimensión regional y conspiran contra la condición integradora y transfronteriza del regionalismo económico, político y social.

En un contexto de desagregación política, la identidad discursiva no puede sustentar, a largo plazo, a un sujeto regional inconsistente y difuso. El discurso de la integración y la construcción regional devie-

ne contradictorio y estéril frente al predominio de prácticas políticas y económicas que privilegian la soberanía y las acciones nacionales inconexas. Se convierte en una retórica vacía.

El cambio de condiciones que favorece la ola de regionalismo durante la primera década del siglo XXI no es aprovechado con sentido estratégico en las prácticas de relacionamiento intergubernamental. El discurso de la integración regional sigue siendo un recurso voluntarista de autoafirmación y legitimación de los Gobiernos durante el momento postliberal, gestionado para sustentar identidades políticas ambiguas y no un objetivo común, un proyecto a largo plazo o un programa regional de los Estados y las sociedades latinoamericanas que articule las agendas políticas y económicas de cooperación multilateral.

Esta fragilidad de las iniciativas regionales no ha podido sobrevivir al cambio de orientación de los Gobiernos, progresivamente acorralados por conflictos internos y externalidades adversas. Estos sucumben al coyunturalismo y se aferran a salidas nacionales reactivas, desarticulando la cooperación regional y las organizaciones multilaterales. Los disensos y bloqueos políticos paralizan las instancias de cooperación, que se perciben como no funcionales a las políticas contrapuestas de los Gobiernos, en un momento de retraimiento hacia opciones nacionales y de relajamiento de los compromisos multilaterales.

Los principales articuladores discursivos, la *autonomía* y el *interés regional*, que, en la tradición del regionalismo latinoamericano (Briseño, 2014), se vinculan con la integración y la cooperación para el desarrollo de los países, quedan indefinidos y sin concreción política ni económica, y devienen carentes de objeto e identidad, sin sujeto regional que los agencie ni proyección estratégica para la construcción de la región.

Esta disociación entre el discurso de la integración regional y las acciones unilaterales de los Gobiernos desgasta los consensos, declina prioridades y sacrifica la perspectiva estratégica, lo que desempeña un papel retardatario que ahonda la crisis del regionalismo y el desmembramiento de los organismos multilaterales en América Latina.

### ***c. Disgregación del regionalismo y colapso de la institucionalidad multilateral***

La crisis del regionalismo latinoamericano atraviesa la institucionalidad multilateral. En la disgregación del regionalismo y en el declive de la institucionalidad multilateral en América Latina, concurren crisis económicas, políticas y de seguridad, con factores internos y externos a los países y a sus modelos de desarrollo que inciden de diversa forma en la desmembración y pérdida de espacio de los proyectos regionales

surgidos en las primeras décadas del siglo, lo que afecta a la gobernanza regional (Grabendorff, 2014).

En la actualidad, América Latina atraviesa un período de tensiones al interior de los países, conflictos entre Gobiernos y fenómenos transfronterizos, como las crisis migratorias o el crimen organizado, sin espacio de contención multilateral. Esto pone en evidencia los límites de un regionalismo disperso, que no ha logrado posicionar objetivos estratégicos en los foros y agrupaciones multilaterales, dependientes de coyunturas, prioridades y situaciones políticas nacionales.

Las más significativas iniciativas de regionalismo político, que propician objetivos de identidad y autonomía estratégica, no han podido preservarse ni trascender los conflictos y fracturas políticas e ideológicas que distancian a los Gobiernos de la región y reconducen las relaciones bilaterales y multilaterales desde las prioridades de coyuntura.

Paralizada por los disensos políticos, Unasur se extingue como espacio de diálogo y gestión de conflictos, sin llegar a desplegar plenamente el potencial de cooperación de sus concejos sectoriales ni debatir la responsabilidad política de su desmantelamiento por el ejercicio unilateral y arbitrario de la discrecionalidad presidencial, que desvanece el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad, que animaron este mecanismo de diálogo y cooperación para la integración política de la región, y concitaron, como ningún otro organismo multilateral, las expectativas sociales en los países sudamericanos (Celi, 2017).

Por oposición a Unasur –a cuyo deterioro contribuye sin llegar a ser una alternativa de cooperación multilateral institucionalizada–, en el 2019, se improvisa el Foro para el progreso de América Latina (Prosur). Sin mandato, órganos, reglas decisionales ni compromisos efectivos, este deviene una tardía expresión del fracaso del regionalismo por la renuncia a sostener un multilateralismo con sentido estratégico.

Esta desagregación de la región latinoamericana que impide la consolidación de la institucionalidad multilateral, a largo plazo, se despliega como una constante tras el abandono de prioridades estratégicas del regionalismo. Esto debilita el diálogo político, la confianza mutua para la resolución de controversias, el desarrollo de la integración económico-social y el avance de la agenda de cooperación global.

El vaciamiento del multilateralismo en América Latina debilita el proceso de regionalización, en la medida en que anula sus mecanismos e instrumentos institucionales, ya que ahonda la dispersión económica, la fragmentación política y el bloqueo a la institucionalización de un sistema de seguridad regional. Como consecuencia, la reconfiguración de la dependencia de América Latina de condiciones globales que desbordan su exigua articulación regional la dejan expuesta a las



tensiones del sistema internacional, sin nuevos recursos económicos ni políticos, abandonada a la inercia de los viejos mecanismos de hegemonía y relacionamiento hemisférico, con menos autonomía y más vulnerable ante las externalidades adversas y el juego de poder de los actores centrales de una disputa hegemónica global no resuelta.

## **5. Hacia un replanteo del regionalismo: desafíos de la regionalización y el multilateralismo en América Latina**

La crisis de globalización y la reconfiguración de la hegemonía abren el espacio para un replanteo del regionalismo en un momento de reacción soberanista, nacionalista y proteccionista en los Gobiernos de las potencias globales. Este podría encontrar nuevos patrones de gobernanza del sistema internacional desde las regiones, con la afirmación de identidades, intereses y políticas regionales que reactiven los procesos de regionalización y agencien un multilateralismo dinámico, con reglas renovadas y articulación sistémica intra y extra regional.

La recuperación del proceso de regionalización, por un regionalismo de nuevo tipo, deberá enfrentar y resolver los vacíos dejados por el proceso precedente, a partir de estimular la conformación de una economía regional y de profundizar el multilateralismo político, con la determinación de intereses regionales, para la reinserción de América Latina en las transformaciones globales desde las demandas comunes de desarrollo económico y social.

La construcción económica de la región exige potenciar interdependencias positivas entre las economías latinoamericanas para una gestión de las asimetrías, la promoción de complementariedades entre los sistemas productivos nacionales, la conformación de un mercado regional de consumo e inversión, la integración física y energética, y la generación de bienes públicos regionales que hagan posible configurar regionalmente factores estructurales para el desarrollo productivo de los países.

La gobernabilidad regional requiere reactivar el multilateralismo político mediante la confluencia y la complementariedad de varios procesos de diálogo y cooperación, sobre la base de agendas compartidas y acciones coincidentes que hagan posible restaurar la institucionalidad multilateral e impulsar la ampliación y diversificación de las relaciones transregionales, extendiendo el entorno latinoamericano más allá de los tradicionales condicionantes hemisféricos, a fin de elevar el papel de la región en la reconfiguración de las relaciones de hegemonía a nivel mundial.

En una perspectiva geopolítica, es necesario recuperar la dinámica de cooperación en seguridad y defensa con principios de gradualidad y

flexibilidad, pese a la inexistencia de un sistema de seguridad regional, mediante regímenes específicos y mecanismos de confianza mutua, prevención y gestión de conflictos que permitan enfrentar riesgos compartidos y potenciar complementariedades estratégicas.

El momento de la región requiere un regionalismo que afronte la insuficiencia de los Estados para resolver aisladamente la crisis económica, la fragilidad de las estructuras políticas y la ausencia de integración hacia adentro de las sociedades nacionales, impulsando la cooperación multilateral en la gestión de conflictos, muchos de ellos transfronterizos, que afectan a las sociedades latinoamericanas. El regionalismo, como proyecto político de construcción de la región, requiere de un multilateralismo renovado que acumule los procesos precedentes y articule dinámicas económicas, políticas y de seguridad para una proyección regional latinoamericana, con autonomía y capacidades propias, en las actuales tendencias de la economía global y de la reestructuración de la hegemonía en el sistema internacional.

# América Latina y su inserción en el sistema internacional

Miriam Gomes Saraiva

En los últimos años ha surgido un nuevo escenario internacional. El proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea y el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos de América suscitaron reflexiones sobre dos pilares del orden global occidental: el multilateralismo y la predilección de las sociedades occidentales por los valores liberales. En América del Sur, el deterioro del multilateralismo y el cuestionamiento de los valores occidentales enraizados agudizaron los factores que ya llevaban a la deconstrucción del regionalismo postliberal o posthegemónico, estructurado alrededor de la Unasur. La elección de gobiernos liberales o conservadores acarrió una alternancia de la preferencia política predominante; la formación de la Alianza del Pacífico hizo que el debate sobre las características del regionalismo abierto ocupase más centralidad; los problemas de Venezuela se agudizaron. Finalmente, la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 dejó clara una falta de coordinación entre los estados para articular respuestas.

A partir de estos cambios, se plantearon interrogantes sobre la inserción de América Latina en el nuevo escenario internacional de los últimos años, así como reflexiones sobre lo que puede suceder a partir del pos-COVID-19.

¿Existe algún cambio en las percepciones internacionales sobre la importancia de América Latina y su capacidad de actuar colectivamente en el proceso de transformación del sistema internacional? ¿Es la falta de cohesión regional el principal obstáculo para la integración de América Latina en el sistema internacional y su comportamiento como región? ¿Necesita América Latina intensificar la integración para tener más “regionalidad” o, en otras palabras, para ser un actor grupal con mayor fuerza de gravitación en el escenario internacional?

Para responder a estos interrogantes, tomamos como base la idea de “regionalidad” (del *regioness*, en inglés) como la capacidad de una región de funcionar como un conjunto hacia la dimensión regional y, consecuentemente, como un actor en el sistema internacional<sup>1</sup>.

Algunas respuestas ya se esbozan. Es evidente que América Latina, considerada como un conjunto, está perdiendo su importancia

como actor internacional. Los individualismos nacionales se están acentuando en detrimento de la “regionalidad” y, simultáneamente, el subcontinente está pasando por una situación política y económica difícil. La ausencia de una cohesión como elemento de apalancamiento de acciones internacionales de la región es fundamental, pero también importa el escenario degradado internamente. Las acciones conjuntas de países fortalecen el impacto de las políticas propuestas por el grupo en negociaciones multilaterales, así como se materializan en votos en las instituciones multilaterales<sup>2</sup>. Y la “regionalidad” hace que países externos la vean como actor. Para el último interrogante, el desarrollo de un proceso de integración regional (o procesos de integración subregional) podría contribuir significativamente para acrecentar la fuerza de la acción de América Latina en un escenario tan fragmentado como convulsionado.

Este capítulo plantea reflexiones sobre la cohesión, el rol en la inserción y reconocimiento internacional de la región, así como la coyuntura vivida en el subcontinente que frena una actuación colectiva.

### **Motivaciones históricas para la cohesión regional**

Históricamente existen diversas motivaciones consolidadas en favor de la cohesión regional, las cuales son expuestas por académicos y políticos. Esas motivaciones pueden ser agrupadas en tres grandes matrices que tienen impacto sobre las iniciativas de cooperación y de integración regional; así como pueden estar ubicadas en una cuarta que se desarrolló en tiempos recientes.

En primer lugar, están las de orden ideológico o identitaria. En esa designación, hay aspiraciones históricas desde la formación de los estados, resultantes de un pasado colonial y de lazos culturales comunes; así como estándares sociales y políticos consolidados en la región. Últimamente, algunos partidos y corrientes políticas progresistas identifican la solidaridad entre los países o pueblos como el mejor camino para alcanzar un proyecto de sociedad mejor para los países del Sur.

El segundo tipo de motivación es de orden económico. Por vía del desarrollismo o del liberalismo, la opción de integración como instrumento para el desarrollo económico es identificada en diferentes etapas del regionalismo latinoamericano. Esta opción puede presentarse en términos de intereses económicos de un desarrollo productivo; como un área de libre comercio protectora de la industrialización local o como una palanca para mejorar la inserción de los países en el comercio internacional.

La tercera matriz, que se relaciona directamente con el tema de este capítulo, es la perspectiva de acrecentar la inserción internacional de América Latina, América del Sur o de países específicos de la región. En ese caso, se busca el aumento de la capacidad de la región a partir de un accionar colectivo. Esa matriz incluye cuestiones como la inserción en la división Norte/Sur; los apremios de las relaciones con los Estados Unidos; la posibilidad de influir sobre las negociaciones internacionales. En ese aspecto, se encuentran desde elementos de la teoría de la dependencia hasta la idea de autonomía relacional de Russell y Tokatlian (2003). En todas las corrientes de pensamiento la cohesión fortalecería la inserción de países del área en contraposición a los actores globales. El Grupo de Río y, más recientemente, la CELAC, representan iniciativas importantes de concertación de comportamientos frente al entorno de la región. Perspectivas nacionales de ascenso internacional, donde las iniciativas de integración serían un instrumento para alcanzar este objetivo, también pueden ser identificadas, como en el caso brasileño, con una política exterior que se debate entre las dimensiones regional y global.

Finalmente, desde hace poco la gobernanza regional es vista como una motivación significativa. De acuerdo con Detlef Nolte (2014), dicha gobernanza se refiere a un conjunto de organizaciones, principios y reglas, ordenadores del comportamiento de los estados que contribuiría, a su vez, para solucionar los problemas de la región y proporcionaría más beneficios en términos de los criterios del relacionamiento intrarregional. En este caso, la gobernanza regional se presenta, simultáneamente, como un instrumento para alcanzar la integración y como un objetivo en sí mismo.

### **Factores que influyen el modelo predominante de integración**

Durante el siglo XX y en el comienzo del XXI, América Latina ha experimentado diferentes tipos de cohesión regional, mercados, algunas veces, por más integración y otras por la cooperación, como, también, por iniciativas de concertación regional. No obstante, ¿cuáles fueron los factores decisivos que incidieron sobre la estructuración de los modelos que se sucedieron en el tiempo?

Los primeros en llamar la atención son los factores externos: la coyuntura, el ordenamiento de la economía y las características del orden internacional. Los aspectos de un orden bipolar, como en el período de la Guerra Fría, y uno multipolar actúan como incentivo o como restricciones importantes para las experiencias regionales. De la división internacional del trabajo a una economía informatizada cargada de cadenas de valor, los cambios son considerables.

Sin embargo, a diferencia de diversos estudios sobre integración, considero necesario señalar los factores de orden propiamente regional, que operan sobre estas iniciativas. Entre los primeros, se ubican la ideología y las preferencias políticas que ocupan las presidencias nacionales, las comunidades epistémicas en favor de la integración y los mapas cognitivos predominantes durante determinada época que orientan proyectos de cohesión regional. La ideología tiene como contraparte, el pragmatismo, que también es un factor importante.

El pragmatismo está orientado hacia la utilidad y la practicidad, donde el peso de las consecuencias de una acción supera la importancia de la adhesión a un principio. En muchas oportunidades es mejor mantener un instrumento de integración mismo entre gobiernos con divergencias profundas en nombre del sostenimiento de beneficios construidos en el tiempo y para evitar los daños de la deconstrucción de un bloque consolidado.

El contexto económico también es importante, particularmente en el marco de una situación de bonanza o de crisis económica, así como de un período de estabilidad o transitoriedad de las relaciones económicas. Períodos de continuidad y semejanza económica –como los años cincuenta incentivan esfuerzos de integración orientados para el desarrollo regional. El grado y la convergencia del diálogo establecido entre los sectores públicos y privados también es relevante, lo cual quedó plasmado en los fracasos de la construcción de la ALALC –donde los intereses eran prioritariamente públicos– y los avances de las iniciativas regionales de los años noventa que carecieron de éxito. La convergencia entre Estado y actores privados tiende a coincidir con avances en la regionalización, que aquí es entendida como un proceso de interacción entre actores económicos y sociales de la región, en principio de forma espontánea, pero pudiendo tener o no incentivos por parte de los gobiernos.

Finalmente, de nuevo, el grado de avance de la gobernanza regional se presenta como un factor significativo. El conjunto de organizaciones regionales, junto con principios y reglas ordenadoras del comportamiento de los estados es una construcción gradual, pero puede ser destruida a partir de cambios profundos en las preferencias de los actores políticos. Sin embargo, como en el caso de las iniciativas de integración, el desmonte tiene sus costos.

## **Modelos de regionalismo en América Latina**

Desde los años sesenta América Latina ha vivido diferentes iniciativas de integración regional. Empero, no hubo una evolución gradual ni el mantenimiento de un único modelo, sino la alternancia de

tipos específicos de cohesión (orientados más para la integración o la cooperación regional), intercalados por etapas marcadas por la ausencia de modelos predominantes, sea por la falta de un activismo en nombre de la integración o porque fuera marcada por la coexistencia de diferentes modelos. Esas etapas son identificadas *grosso modo* como “regionalismo cepalino” (décadas de 1960 y 1970), regionalismo abierto (década de 1990) y regionalismo postliberal o posthegemónico (2004 a 2015, a falta de una fecha precisa). Con certeza estas fases han contribuido a diferentes niveles de regionalidad. Las etapas intermedias recibieron diversas denominaciones, desde ambigüedades o transición hasta nomenclaturas más precisas como regionalismo híbrido o regionalismo modular<sup>3</sup>.

El regionalismo cepalino se desarrolló a la luz de un proyecto común para el desarrollo regional propuesto por economistas de la CEPAL y su ideario señalaba la división del mundo entre centro y periferia y defendía la necesidad de un desarrollo industrial interno –el proyecto desarrollista–, pero orientado para un mercado regional. A partir de los estudios de la CEPAL se iniciaron los debates sobre las posibilidades de desarrollar un proceso de integración.

El desarrollismo económico fue adaptado a la dimensión nacional, y el concepto de centro y periferia sentó las bases para la estructuración de estrategias diplomáticas que buscaban una inserción alternativa de los países de la región en la economía y en la política internacional. Para los actores externos del centro, el concepto provocó incomodidad al reforzar la idea de Tercer Mundo, pero en términos económicos solamente en los años setenta la ascensión de algunos pocos países de la región como exportadores de industrializados, competidores en algunos rubros, se hizo sentir.

A través de los años noventa, las experiencias de integración en América Latina ganaron nuevos impulsos, dentro de un escenario internacional de superación del orden bipolar y de la estructuración de uno nuevo marcado por la fuerza del liberalismo en la política y en la economía. El modelo conocido como regionalismo abierto (o nuevo regionalismo) asumió como característica orientadora de su funcionamiento y con medidas dirigidas a una economía de mercado abierto y a la superación del proteccionismo histórico de las economías nacionales de orientación cepalina. Creó expectativas de articulación entre países con vistas a construir una economía de escala competitiva en la economía internacional. Y defendió los regímenes democráticos pluralistas. El nuevo regionalismo proponía un proceso específico de integración y significó la dimensión regional del neoliberalismo y ha orientado el ordenamiento de las experiencias sudamericanas de este período, como el Mercosur, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano.

En el marco de las iniciativas del regionalismo abierto, los gobiernos nacionales y los actores económicos domésticos confluyeron para impulsar un proyecto liberal de integración regional, conectado con las intenciones de ajuste económico comprometidas con la apertura de las economías nacionales, lo que favoreció una regionalización. El nuevo modelo fue visto como una manera de aumentar la capacidad de competir por insumos externos en el campo económico para enfrentar desafíos y presiones internos y externos generados en la economía globalizada. En el campo político fortaleció las jóvenes democracias que dejaban en la memoria las sombras de las dictaduras militares.

Con los procesos ya en funcionamiento, la CEPAL divulgó un documento que justificaba el modelo a partir de una transformación productiva con equidad, que de hecho jamás se configuró. Incentivos exteriores oriundos de la Comisión de la Unión Europea también estuvieron presentes. En esos mismos años, se desarrolla el Grupo de Río, con vistas a una concertación regional que pudiese responder a problemas del entorno que afectaba a toda la región.

Estas iniciativas ampliaron las pertinentes perspectivas de actuación internacional y, en el campo económico, fueron vistas por los actores externos como interlocutores importantes. La Comisión Europea incentivó tanto los avances de las estructuras institucionales de la integración como las negociaciones para la formación de acuerdos de libre comercio, cooperación y diálogo político. Los Estados Unidos, a su vez, propusieron e iniciaron negociaciones para la formación de una Asociación de libre comercio de las Américas y, además, desarrollaron las llamadas Cumbres de las Américas. En los campos tanto económico como político, la idea estadounidense era plegarse a la geografía de la OEA. Los Estados Unidos y la Unión Europea aceptaban –para bien o para mal– que la regionalidad latinoamericana se iba conformando.

### **Auge del regionalismo postliberal o posthegemónico**

No obstante, al principio de los años dos mil algunas condiciones básicas del funcionamiento del regionalismo abierto fueron cuestionadas. El modelo de apertura de las economías nacionales no había presentado los resultados esperados y, en diversos países de la región, había sido reemplazado gradualmente por uno orientado a políticas de desarrollo nacionales de carácter proteccionista, más cercanas del desarrollismo. El fracaso en la reducción de la pobreza y la desigualdad ocuparon el debate de las políticas nacionales. *Vis a vis* al exterior, la adopción de obligaciones comerciales propias del regionalismo abierto fue dando lugar a predilecciones más cooperativas.



Como agravante, la idea de crear una economía regional de escala no fue implementada debido a la resistencia de agentes económicos nacionales que habían puesto obstáculos vinculados al histórico carácter defensivo de los procesos de integración en la región. La construcción de un escenario de interdependencia se ha confirmado apenas en parte, dado que los costos del pasaje hacia una economía de escala no fueron enfrentados; lo que dificultó, en un mediano plazo, el desarrollo de proyectos industriales en la región. Finalmente, el consenso construido durante los años noventa sobre la importancia del régimen democrático representativo, como sucede en el Occidente, perdió relevancia en la política regional. En ese sentido, algunos gobiernos buscaron recomponer los respectivos regímenes políticos a partir de nuevas formas de inserción de sectores hasta entonces alejados de la política.

El perfil del regionalismo que se fue esbozando por el fracaso del regionalismo abierto fue materializándose en el curso de la década de dos mil, en diversas iniciativas. Durante esta década, al Mercosur (con un nuevo perfil) y a la Comunidad Andina, se han sumado la Unasur, el ALBA y, en 2011, la CELAC. Con excepción de la CAN, que se debilitó en esos años, esas experiencias tienen una variedad de áreas contempladas, pero con ejes comunes: autonomía de los estados participantes en la elección de sus respectivas estrategias de desarrollo, la centralidad de la política y la no centralidad de la integración en el plan comercial. Los debates en el Fórum de San Paulo contribuyeron con ideas para su conformación y el pragmatismo, a su vez, favoreció su adaptación a la practicidad y a su posibilidad de funcionamiento. Su período de auge fue entre 2003 y 2012.

El regionalismo postliberal o posthegemónico tuvo lugar en la coyuntura de un escenario internacional fundamentada en el multilateralismo, con espacios para cambio en el tipo de inserción internacional de la región. Fue marcado, también, por un aumento del precio de los *commodities*, favoreciendo el crecimiento de las economías de los países exportadores. En la dimensión regional, las fuerzas políticas progresistas fueron predominantes. En comparación a modelos anteriores, el regionalismo postliberal sacó los temas comerciales del foco de la integración. Su agenda tuvo un perfil marcadamente político y fue compuesta por temas de cooperación. Integraciones física, energética y medioambiental, y promoción de la cohesión social pasaron a componer el cuadro del regionalismo. Con un perfil diferente del regionalismo abierto, acomodó diferencias y pudo contribuir tanto a la consolidación de una gobernanza regional cuanto a la expansión de la regionalización y de la regionalidad del subcontinente.

Si el regionalismo abierto pudo unificar posiciones relativas a la inserción de los países miembros de las iniciativas de integración en la

economía internacional, la Unasur no logró unificar por completo las preferencias de los países integrantes en la política internacional. La autonomía de las políticas exteriores brasileña y chilena actuó como obstáculo. Sin embargo, la propia existencia de la organización como forma de cohesión fue importante para actuar como palanca para la inserción internacional sudamericana. El ALBA, a su vez, logró acercar los votos de sus miembros en las organizaciones multilaterales. La CELAC fue creada en el final del período de bonanza, constituyéndose como un proyecto de concertación política, con el intento de acercar posiciones frente tanto a los problemas colectivos cuanto, a posiciones en las negociaciones multilaterales, que buscó dar institucionalidad a lo que había sido el Grupo de Río. Heredó de su antecesor el diálogo interregional a nivel político conformado con la Unión Europea, que incentivó el acercamiento de posiciones en la región. Pero ya nació enfrentando limitaciones y un vaciamiento.

La política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva tuvo un rol importante en el proceso de cooperación adoptando un comportamiento de promotor de una agenda regional. Esta agenda priorizó la construcción de un ordenamiento de la América del Sur bajo el liderazgo brasileño, combinando interacciones bilaterales con el fortalecimiento del multilateralismo.

El regionalismo postliberal incentivó los avances tanto en la gobernanza regional como en la regionalización. Esta se refiere al acercamiento e intercambio entre actores económicos y sociales nacionales, pero que no se traduce en el Estado. La regionalización es consecuencia de la interacción e interlocución que ocurren de forma espontánea. En el caso latinoamericano, el modelo de regionalismo postliberal de los años dos mil hizo inversiones e incentivó la regionalización.

Finalmente, se ha formado una comunidad epistémica favorable a la cooperación y a la integración regional, defensora del modelo de regionalismo postliberal, que se materializó no solamente en el activismo político y social, sino también en diferentes reflexiones académicas.

Aunque sin acercar posiciones de los países de la región en los votos en organizaciones internacionales, el regionalismo postliberal favoreció el avance de la regionalidad. Más que internamente –en función de divergencias que no desaparecieron–, los actores externos veían no tanto América Latina, pero aún más América del Sur organizada alrededor de la Unasur como un actor político relevante, identificado con el llamado Sur Global. El rol de Brasil, como líder de la gobernanza regional, fue más aclamado por los Estados Unidos y la Unión Europea, más que por los seguidores internos a la región. En términos económicos, en la Cumbre de las Américas de 2005, las negociaciones para la formación

del ALCA fueron definitivamente cerradas. Las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea fueron interrumpidas hasta 2010.

## El declive de la experiencia postliberal

A partir de 2012, algunos hechos fueron modificando en el escenario regional y reduciendo el espectro de apoyo a las iniciativas del regionalismo postliberal. La crisis económica internacional iniciada en 2008 mostró sus consecuencias en la región en los años siguientes: acarreó cambios en la economía internacional con la caída de los precios de *commodities* exportadas por los países de la región. El escenario de crisis económica penetró las fronteras de estos países.

A su vez, las crisis económicas nacionales han provocado consecuencias: el impacto de los cambios en el escenario económico internacional fue ampliado por problemas de gestión de la economía en los países de la región y por crisis políticas. Esas crisis afectaron los beneficios logrados en la reducción de la pobreza, así como aumentaron la desigualdad en la distribución de los ingresos. Como reacción a las crisis en las sociedades, se fue desarrollando, en forma progresiva, un creciente descontento de la sociedad. Hubo un cambio en el perfil político de la región, comprobado en las elecciones de partidos y presidentes con ideales diferentes con respecto a los electos hasta el comienzo de la década de dos mil diez. Los gobiernos progresistas establecidos tuvieron que enfrentar dificultades en los escenarios domésticos y nuevas elecciones dieron paso a gobiernos liberales o conservadores, contribuyendo también al desmantelamiento de la comunidad epistémica en favor de la integración, defensora del regionalismo postliberal.

En 2011, fue formada la Alianza del Pacífico, con un foco prioritariamente comercial y algunas características del regionalismo abierto. El bloque aglutina cuatro países cuyas economías siguen una apertura para el comercio internacional. La formación de la AP ha suscitado debates sobre el renacimiento del regionalismo abierto, así como percepciones de una América del Sur dividida entre dos diferentes visiones del regionalismo: la Unasur y el Mercosur de carácter postliberal, en contraposición a la apertura comercial y de alianzas con países de Asia-Pacífico. El grado de regionalidad fue perdiendo la fuerza obtenida en la primera década del siglo hacia la dimensión regional o internacional.

Como agravante, la política exterior de Brasil para la región, de incentivo a la cooperación y a la regionalización fue interrumpida. Con Dilma Rousseff, el rol de *paymaster* y estructurador de la agenda política del área fue reducida paulatinamente, a raíz de la crisis económica y, a partir de 2015, también de la política. La participación de América del Sur en la pauta de exportaciones brasileñas se fue reduciendo progresivamente.

Desde la dimensión de actores externos, los Estados Unidos se están alejando progresivamente de la región en lo que respecta a las iniciativas regionales. Políticas de impronta regional, como fue el ALCA, no existen más, y el país del Norte ha buscado, cada vez más, asociaciones bilaterales y selectivas con determinados países de la zona. China, por su parte, busca acercarse a la región; llevándolo a cabo, también, a través del establecimiento de acuerdos y asociaciones selectivas y bilaterales, volviéndose no solamente un competidor en el campo de inversiones y exportaciones, sino, además, ocasionando divisiones internas en los bloques regionales. El acercamiento progresivo de China no ha provocado una respuesta territorial colectiva consistente.

La interacción con la Unión Europea (UE) que, históricamente es un incentivo para la cohesión, ha experimentado algunos límites. Los impactos de la crisis de 2008 sobre el bloque y las dificultades enfrentadas tanto con la llegada en masa de inmigrantes como con el proceso de salida del Reino Unido redujeron el margen de maniobra de la UE en sus relaciones interregionales.

El escenario del regionalismo en América Latina, en términos generales, fue cambiando; reemplazado por experiencias difusas y por la coexistencia de modelos diferentes. El regionalismo postliberal fue desmontado, dando lugar a una etapa de ambigüedades.

### **Escenario regional fragmentado y la ausencia de un modelo de regionalismo**

El año 2016 fue marcado por una serie de novedades en los campos internacional y regional. Con el resultado del plebiscito favorable a la salida del Reino Unido de la Unión Europea y el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el multilateralismo y diversos valores occidentales liberales fueron cuestionados. La continuación de elecciones de gobiernos de extrema derecha ha contribuido al declive de estos dos pilares y, por ende, a un escenario internacional de desorden y de incentivos para acciones individuales de los estados.

En América del Sur, se agudizaron los factores que ya favorecían la deconstrucción del regionalismo postliberal o posthegemónico estructurado alrededor de la Unasur. La elección de diversos presidentes de perfil liberal o conservador ha puesto un final a la experiencia postliberal, cerrando el cerco sobre una organización intergubernamental basada en el consenso para poder operar. En lo que respecta al liderazgo brasileño, el gobierno de Michel Temer, que ascendió a la presidencia a mediados de 2016, mostró claramente su falta de interés por consensos y por el regionalismo propiamente dicho.

En 2018, seis países de la región suspendieron su participación en la Unasur. La Alianza del Pacífico y el debate sobre el regionalismo fueron ocupando paulatinamente centralidad. La crisis en Venezuela se agudizó. Se hicieron claras las limitaciones de la CELAC y la falta de consenso dificultó su funcionamiento. Con la decadencia de la Unasur y de la CELAC, articulaciones *ad hoc* fueron conformadas para abordar temas específicos. El Grupo de Lima fue formado por algunos países de la región y por Canadá, en un intento de solucionar o intervenir en la crisis venezolana. En 2019, a partir de su promoción por parte de los gobiernos de Chile y Colombia, la Unasur fue reemplazada por el Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur, una iniciativa sin un cuerpo institucional y que aún no ha mostrado ningún tipo de articulación o acción. El Mercosur, a su vez, es mantenido desde una dimensión pragmática. Como una iniciativa de integración regional con pilares institucionales en el campo del comercio, su desmantelamiento tendría costos muy altos. Sin embargo, ha adoptado un perfil bajo y su conquista más reciente, la firma del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, no avanza.

Los presidentes electos desde 2016 en la región tienen características diversas y ello produce impactos en una región de fuerte presidencialismo. Con pocas excepciones –como de Argentina y México–, los nuevos líderes siguen lineamientos liberales o conservadores y, en algunos casos, han adoptado un comportamiento autoritario y de identificación con el gobierno de Donald Trump.

Esas diferencias causan percepciones políticas y predilecciones económicas contradictorias y las concepciones del régimen democrático convergen apenas en una definición híper minimalista que desincentiva las iniciativas de cohesión regional. Los tres grandes ejes de motivación sugeridos –la política/identitaria, la económica y las perspectivas de inserción internacional– no logran construir consensos. El gobierno de Brasil se distanció de Argentina y la falta de interlocución entre ambos presidentes llegó a un nivel impensable para los dos mayores países de la región. La articulación entre Argentina y Brasil proporcionó por casi cuarenta años una estabilidad regional que se está desarticulando.

En un escenario fragmentado, acompañado de una progresiva desintegración económica y comercial, la inestabilidad regional aumenta y los riesgos de una confrontación o de un aislamiento regional crecen<sup>4</sup>.

### **La no contribución brasileña**

La presencia de un liderazgo para promover la cohesión regional es un incentivo importante; y Brasil asumió este rol por un tiempo. No obstante, con el presidente Bolsonaro se articularon, por un lado, la falta

de voluntad de liderar con la ausencia de un interés de otros estados en seguir a un país con un comportamiento tan imprevisible. Eso dejó, en una coyuntura difícil, el rol de estructurador de agenda vacío.

La presidencia de Jair Bolsonaro, iniciada en 2019, representa una combinación de liberalización económica, autoritarismo, violencia en la oratoria y mentalidad retrógrada. Se trata de un gobierno compuesto por varios grupos (nuevos y autónomos entre sí), con un líder centralizador. En la coalición que lo respalda convergen los ideólogos de extrema derecha, militares, evangelistas, híper liberales en la economía, ruralistas, grupos favorables a la venta de armas y los que promueven los juicios contra la corrupción. Siguiendo el modelo de la nueva extrema derecha, Bolsonaro mantiene en las redes sociales un discurso sin compromisos con su posición de presidente. La mayoría de los senadores y diputados hace de contrapunto para mejorar el control de la economía y por reducir los daños políticos.

En su política exterior, el presidente brasileño se ha alejado de las orientaciones tradicionales de la diplomacia brasileña y el Ministerio de Relaciones Exteriores perdió su centralidad. Más allá de los lineamientos generales de la política exterior que quedó en manos de los ideólogos de extrema derecha, lo más específico fue repartido entre grupos que defienden sus intereses particulares.

¿Qué grupos de la coalición de gobierno tienen un interés específico en América Latina? Así, la región dejó de ser un área prioritaria. Bolsonaro muestra una fuerte identidad con los Estados Unidos de Donald Trump, aunque sin un beneficio claro, y un acercamiento con liderazgos de ultraderecha.

La contribución del gobierno brasileño para la regionalidad es nula. Por el contrario, hace fuertes comentarios e interfiere en la política de los países cercanos defendiendo las dictaduras militares y causando consternación en sus socios. En la región, dirigió su interés únicamente a la crisis venezolana y reconoció a Juan Guaidó como presidente del país; aunque incluso Venezuela esté perdiendo relevancia. Participa del Grupo de Lima y defiende activamente la creación del Prosur, pero no se preocupa, de hecho, por las organizaciones regionales. Una de las más recientes decisiones de Jair Bolsonaro, el no atender la convocatoria de Sebastián Piñera para una cumbre virtual con el propósito de debatir la pandemia, confirma su desentendimiento, incluyendo su poco interés por el Prosur. El Mercosur recibió críticas, así como el presidente Alberto Fernández, pero siguen presentes los costos de una eventual desaparición del bloque. Existen, dentro del gobierno, divergencias entre los ideólogos que lo atacan y los sectores pragmáticos que lo defienden. En el inicio del mandato fue decidida la retirada unilateral de Brasil del Convenio de Créditos Recíprocos (ALADI).

El país vive una crisis política constante con intentos del Ejecutivo de sobreponerse a los dos otros Poderes y no logra solucionar, a pesar de los esfuerzos, los problemas de la economía. Definitivamente, en este contexto, Brasil queda alejado de lo que se entiende por potencia regional y no pretende construir ningún tipo de cohesión consensuada, mucho menos identificarse con algún tipo de regionalidad.

### **Fuerzas liberales, conservadoras y autoritarias en la región: ¿crisis del régimen democrático?**

Las divergencias y las crisis no se limitan a la política brasileña. Otros países están viviendo situaciones complicadas (o, por lo menos, diferentes): 2019 fue un año marcado por una ola de protestas. En el campo político, a pesar del cambio de orientación en gran parte de los nuevos presidentes, junto con la elección de mandatarios y partidos liberales, conservadores y autoritarios, la crisis se desencadenó, o se está desencadenando, en diversas naciones. El descontento de los ciudadanos con la democracia se puede ver en los datos del Latinobarómetro. El reemplazo de los partidos progresistas en los gobiernos nacionales no aportó una nueva ola de estabilidad política, sino todo lo contrario.

La coyuntura económica es difícil, lo que por ende impacta en la sociedad. En algunos casos, las alternancias recientes (o en curso) han sido irregulares y, en otros, se han desarrollado movimientos callejeros de protesta contra los gobiernos vigentes. Algunas elecciones presidenciales dieron paso a gobiernos populistas.

Argentina, México y Uruguay son países con alternancia de presidente (y partido) por elecciones y sin movimientos relevantes. Colombia y Ecuador, a su vez, a pesar de haber tenido alternancia de presidentes a través de elecciones regulares, enfrentaron escenarios de crisis política con movimientos callejeros y reacciones violentas. Chile, también habiendo tenido elecciones con cambio de presidente y partido, enfrentó una crisis muy fuerte y persistente, a la que el gobierno está respondiendo con concesiones significativas. En Centroamérica, en Nicaragua fue aprobada la reelección indefinida, lo que generó protestas y reacciones enérgicas. En Honduras, la última elección presidencial fue irregular, y no reconocida por diversos países, lo que provocó movimientos de protestas y respuestas agresivas por parte del gobierno. En Bolivia, hubo una elección presidencial cuestionada, seguida por movimientos de protesta y un golpe de Estado que involucró a las Fuerzas Armadas. La nueva elección con vistas a la normalización fue postergada recientemente. En Venezuela, la elección presidencial de 2019, irregular y generó una fuerte oposición interna y externa, llevó a movimientos de protesta agresivos y a represión y violencia por parte

del gobierno sin presentar una solución a corto plazo. La pandemia del COVID-19 interrumpió circunstancialmente estos procesos, sin que se diera solución o respuesta. De hecho, puede agravarlos.

No se ve una posición común en la región frente a las crisis. La Organización de los Estados Americanos es el único canal de entendimiento, pero cuenta con el peso de la participación de los Estados Unidos que, históricamente, actuó más como elemento de división que de aglutinación.

El retorno de las Fuerzas Armadas como actor político en diversos países, las crisis, los movimientos de protesta y las elecciones marcadas por algún tipo de irregularidad están suscitando en las sociedades serias dudas sobre el régimen democrático, consolidado en la región en las últimas décadas. Esos problemas coexisten con una falta de consenso entre los líderes políticos sobre lo que, más allá del minimalismo electoral, debe caracterizar un régimen democrático pluralista y representativo.

### **Los límites en la inserción internacional de América Latina en un escenario de crisis del multilateralismo y ausencia de cohesión**

Más allá de los problemas propios de un escenario internacional fragmentado y con las instituciones multilaterales enfrentando dificultades sin un liderazgo consolidado que es dable ver desde 2017, la actuación y el peso de América Latina en la política internacional se debilita, tanto por las crisis vividas como por la falta de cohesión y por la regresión de la gobernanza regional. Las organizaciones regionales o fueron abandonadas (como la Unasur) o no tienen más relevancia. Otras instituciones y procedimientos consolidados están quedándose en el olvido y son reemplazados por el individualismo de diversos actores de la región. Ello tiene altos costos.

En lo que respecta a la inserción externa, no hay un patrón uniforme de comportamiento o cohesión en las decisiones en foros multilaterales, ni procedimientos que muestren a los actores extrarregionales los caminos por seguir por parte de liderazgos de la región (ni sus límites). No hay un entendimiento común de cómo los países deben insertarse en el orden internacional, ni qué principios deben orientar sus respectivas acciones externas y la elección de aliados es variable de país a país. La crisis económica ha contribuido a alejar los actores fuera de la región y a comprometer su confianza. Está en crisis no solamente el liberalismo político, ya que pese a los discursos y promesas económicas de muchos gobiernos, algunos rasgos del liberalismo económico también son debilitados como, por ejemplo, la confianza del mercado.



En ese escenario, se plantean algunas interrogantes. ¿Qué actores económicos –más particularmente inversores– tendrán en el corto plazo la confianza y el interés necesarios para invertir en la región? En un escenario geopolítico en el cual se profundiza una competición más dura entre Estados Unidos y China, la última, probablemente, tiene más posibilidad de interesarse, puesto que es un actor cuya economía funciona con planeamiento de largo plazo, articulada con una política de construcción con una influencia regional. Este acercamiento con China lleva un desbalance entre la dependencia del país en el campo económico y el histórico de alineamiento político con Occidente. El aumento de la competencia entre estos dos grandes países, en un momento de crisis económica y política de las naciones de la región y sin capacidad de articular una respuesta conjunta, en términos globales los debilita y reduce sus márgenes individuales de maniobra<sup>5</sup>. Además, con las crisis de los regímenes democráticos ¿qué líder político extrarregional tendrá incentivos para establecer asociaciones o acuerdos de largo plazo con los gobiernos locales?

Hay cambios, por lo tanto, en las percepciones internacionales sobre la importancia de América Latina en un sistema internacional en transformación; en términos de su regionalidad, hasta la crisis del COVID-19, ya mostraba ser un actor menos relevante. La ausencia de cohesión regional es, sumada a las crisis económicas y políticas, uno de los principales obstáculos para la inserción de América Latina en el sistema internacional.

### **La pandemia de COVID-19 y los nuevos interrogantes**

La pandemia de COVID-19 ha llegado a América Latina en un momento difícil, de crisis económica y de polarización y divergencias políticas dentro y entre los estados. La gobernanza regional sufre un desmantelamiento y la región no tiene un liderazgo que busque formular consensos. Por el contrario, la asociación estratégica entre Argentina y Brasil, que ha colaborado a la estabilidad regional en América del Sur, enfrenta su peor momento. Se trata de un período de desencuentro entre los países de la región y, aún más, entre Brasil y las demás naciones. El gobierno brasileño viene negándose a contribuir, y a no obstaculizar la construcción y el mantenimiento de la regionalidad. El comportamiento errático de la presidencia brasileña y de su Ministerio de Relaciones Exteriores –además de las amenazas al régimen democrático– provoca preocupación; más allá de no asumir un liderazgo, el país se ha vuelto difícil para interactuar.

América del Sur convive actualmente con problemas en las fronteras y la falta de diálogo entre los gobiernos. El encuentro de representantes de países del Mercosur con el fin de buscar soluciones compartidas

para el coronavirus no logró resultados y la convocatoria hecha por el presidente Sebastián Piñera para una cumbre virtual con el mismo objetivo no fue atendida por el presidente brasileño. El Prosur, al contrario de lo previsto inicialmente, no mantuvo las estructuras construidas por la Unasur. El Consejo de Salud –que fue uno de los más activos de la organización– fue desmantelado. En América del Sur, el vacío de la dimensión institucional de la gobernanza regional se hace sentir.

Las respuestas de las naciones a la pandemia también fueron diferentes. Algunos tuvieron éxito en la contención del virus –como en los casos de Uruguay y Costa Rica– mientras que otros han vivido situaciones de descontrol –sobre todo Brasil y México, pero también otros países menores–.

La falta de regionalidad hacia dentro también se proyecta hacia afuera. Más allá de la geografía, es difícil ver a América Latina como un actor unificado. A partir de su concepción del interregionalismo, la Comisión Europea se ha manifestado en favor de la implementación de proyectos de cooperación con la región cuando finalice la pandemia. Pero son menciones vagas y, seguramente, tendrán dificultades en encontrar un interlocutor único. El multilateralismo, como ambiente de interacción entre las dos regiones, está débil, y hay dudas sobre cómo la región se reordenará después de la pandemia. El acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, aunque sea defendido por la Comisión, es atacado por actores del universo de la política europea y el ámbito del Mercosur.

Las articulaciones con otros socios extrarregionales vienen dándose de forma selectiva, y marcadas por la competencia entre Estados Unidos y China. Hay ejemplos en el campo político: como en el caso del Grupo de Lima, algunos países de la región han buscado coincidir con ideas del gobierno estadounidense en su intento de derrocar al gobierno de Nicolás Maduro. La propuesta de Donald Trump de un norteamericano para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, que rompe con las tradiciones de la región, fue apoyada por Brasil. En el campo económico, el gobierno de Estados Unidos busca acuerdos de libre comercio bilaterales. Las inversiones chinas en áreas de infraestructura están ampliándose en la región mientras el comercio de países de la zona con China en el marco de un patrón Norte/Sur puede crecer. Pero en los dos casos lo que atrae no es América Latina, sino un país específico o grupos pequeños de estados fronterizos. Con respecto a los fondos de inversiones internacionales, las coyunturas de crisis y la perspectiva de un futuro cercano complicado alejan la disposición de invertir en la región. En cuanto a la cooperación multilateral, las instituciones internacionales, como la Organización Mundial de Salud, no presentan muchas posibilidades de respuesta articulada para la región.

Hay, por lo tanto, “un déficit de regionalismo y las consecuencias de la pandemia son su imagen más trágica”<sup>6</sup>. El orden internacional post-COVID será construido, seguramente, sin la participación política de la región. Como se puede aprender de las experiencias de modelos anteriores de regionalismo, más cooperación e integración, articulados al fortalecimiento de la gobernanza regional, favorecería a América Latina en desarrollar su regionalidad y, como consecuencia, para actuar como actor internacional con fuerza gravitacional.

## Notas

1. Para profundizar en esta tipología, ver Hettne y Söderbaum (2000) que desarrollan el concepto de “regionalidad”.
2. Más allá de diversos estudios sobre procesos de integración, en una visión de política de poder se puede destacar el artículo de Robert Keohane (1969) que llama la atención para estados que, aunque individualmente no tengan cómo influir sobre los rumbos del orden internacional, intentan hacerlo a través de alianzas y acciones colectivas.
3. Tipología de Gian Luca Gardini (2015).
4. Véase Pedro Silva Barros, en su participación en la mesa virtual sobre Brasil y la región durante la pandemia, organizada pelo Fórum Brasileño de Política Internacional, 10 de junio de 2020. El vídeo está disponible en [https://www.facebook.com/forumbrasileiropi/videos/938902943201512/?\\_tn\\_=%2Cd%2CP-R&eid=ARAZjyUC-0ZhUuArGCvYOG\\_5ohkDgSfUeUS8UKHfpCSfmm1i1sGul3V5pDSDOtJ5A8tmueSIW5A8DMi](https://www.facebook.com/forumbrasileiropi/videos/938902943201512/?_tn_=%2Cd%2CP-R&eid=ARAZjyUC-0ZhUuArGCvYOG_5ohkDgSfUeUS8UKHfpCSfmm1i1sGul3V5pDSDOtJ5A8tmueSIW5A8DMi)
5. Juan Tokatlíán hizo comentarios al respecto en su participación en la mesa virtual sobre “América del Sur y pandemia: desafíos actuales y futuros”, organizada por el IESP/UERJ, el 22 de junio de 2020. El video está disponible en <https://www.youtube.com/channel/UCdTLHsc8HmBiiHIZxvNtVw>
6. Expresión utilizada por Mónica Hirst, en su participación en la mesa virtual sobre la “América del Sur y pandemia: desafíos actuales y futuros, organizada por el IESP/UERJ”, 22 de junio de 2020. El video está disponible en <https://www.youtube.com/channel/UCdTLHsc8HmBiiHIZxvNtVw>



# La CELAC en 2020 y su vinculación con actores extrarregionales

Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Desde su lanzamiento en 2010, uno de los principales propósitos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ha sido impulsar un mejor posicionamiento de sus Estados miembro en el orden internacional. A su vez, una serie de actores globales han visto con interés la existencia de la CELAC como vehículo para relacionarse con el conjunto de América Latina y el Caribe, comunicar sus objetivos de política exterior y establecer asociaciones que puedan, entre otras cosas, proceder sin la influencia de Estados Unidos. Hoy en día, sin embargo, la CELAC pasa por un momento delicado que obliga a reflexionar sobre cuál es su capacidad para ser una plataforma para el relacionamiento externo de la región.

En este artículo se argumenta que la CELAC se encuentra en una etapa de gran debilidad, en la cual está en juego no solo su relevancia sino su misma existencia. La parálisis política que se ha generado a raíz de las francas divisiones entre sus Estados miembro, ha obligado a repensar tanto su lógica como sus formas de operación. La estrategia adoptada apunta a conservar a flote el foro mediante un enfoque de corte funcionalista: se busca separar el campo político del técnico y basar la cooperación en temas sectoriales que pueden prescindir de la interlocución entre las máximas autoridades políticas nacionales. Esta modalidad tiene, desde luego, un impacto en el tipo de interacción con los socios extrarregionales; en particular, induce a su despolitización y a enfatizar su desarrollo por la vía de canales técnicos y burocracias especializadas.

En los dos primeros apartados se expone la parálisis política de la CELAC, la situación límite en la cual se dio paso a la presidencia pro t mpore de México en 2020 y la manera en la cual este mecanismo multilateral ha replanteado su lógica y sus tareas en el presente. A continuación, se abordan las consecuencias en la vinculación con dos socios extrarregionales: la Unión Europea y China. Finalmente, se reflexiona sobre las posibilidades a futuro de este foro, tomando en cuenta el impacto de la pandemia de COVID-19.

## **La parálisis política de la CELAC y la Presidencia Pro Témpore (PPT) mexicana**

En enero de 2017, se celebró la quinta y, hasta el momento, última reunión Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y

Caribeños en Punta Cana. Desde entonces la CELAC entró en una progresiva inmovilidad, fruto de la agudización de las diferencias políticas entre sus países miembro. Los desencuentros llegaron al grado de tener que suspender la Cumbre CELAC-Unión Europea y trastocaron el mecanismo de rotación de la presidencia pro t mpore (PPT) del grupo. El Salvador asumió la PPT en 2017, pero tuvo que permanecer al frente durante el 2018 por falta de acuerdo sobre el país que tomaría la estafeta. En 2019, la Bolivia de Evo Morales presidió la CELAC, pero fue poco lo que pudo hacer, en parte porque se le percibía como un Estado claramente posicionado en uno de los dos bloques que dividen a la membresía.

En efecto, la principal razón del *impasse* que experimenta la CELAC es la división ideológica que produce la situación en Venezuela, la cual se traduce en tensiones geopolíticas regionales. A partir de 2015, la noción original de “unidad en la diversidad”-que permitía acomodar a países de diferente signo político en este foro- fue cediendo ante el ascenso de líderes de centroderecha o derecha radical (como el de Jair Bolsonaro en Brasil). Varios de estos gobiernos no solo cuestionaron la participación de Cuba y del gobierno bolivariano de Nicolás Maduro en este espacio (sobre todo, a partir de su dudosa reelección en mayo de 2018), sino también percibieron a la CELAC y a la Unasur como productos diplomáticos de la anterior ola de gobiernos de izquierda frente a la cual deseaban distanciarse.

En este camino de diferenciación respecto al pasado, varios países anunciaron la suspensión de su participación en la Unasur a partir de abril de 2018. Apareció, entonces, en el horizonte la posibilidad de que también se retiraran de la CELAC o simplemente la dejaran morir en la inactividad. De hecho, ningún país sudamericano estuvo dispuesto a asumir la PPT en 2020, después de la gestión boliviana. En cambio, en marzo de 2019, los gobiernos de Chile y de Colombia lanzaron una enésima iniciativa de cooperación subregional llamada Foro para el Progreso de América del Sur o Prosur, cuya existencia hasta ahora es más bien nominal.

En medio de esta tendencia disgregadora, México dio un paso al frente con el propósito de preservar la existencia de la CELAC,  nico mecanismo que agrupa a los treinta y tres países de América Latina y el Caribe. Por diferentes motivos, los gobiernos de Evo Morales en Bolivia y de Peña Nieto en México coincidían en respaldar la continuidad de este foro y la buena sintonía entre ambos países se fortaleció con la llegada al poder, a finales de 2018, de Andrés Manuel López Obrador. Durante la PPT de Bolivia se trabajó en conjunto la posibilidad de que México asumiera el liderazgo de la CELAC el año siguiente. Es así como, en septiembre de 2019, en el tradicional encuentro de la CELAC, paralelo a la reunión anual de la Asamblea

General de Naciones Unidas, los ministros de Relaciones Exteriores del grupo aprobaron esta candidatura por consenso y el 8 de enero de 2020 México asumió la presidencia.

A pesar de la aguda polarización del entorno regional, México apostó a que su peso relativo en la región fuera suficiente para que otros países aceptaran darle continuidad a la CELAC, aunque fuera de manera renuente; después de todo, el costo de quedarse nominalmente en el grupo era bajo, mientras que darle el beneficio de la duda a la segunda potencia regional podría ser conveniente. México pudo contar con la aquiescencia, aunque no entusiasmo, de sus socios en la Alianza del Pacífico (promotores de Prosur) y, en un golpe de fortuna, con el respaldo decidido del gobierno entrante de Alberto Fernández en Argentina. La notable e importante excepción fue Brasil, país que formalizó la suspensión de su participación en la CELAC y se ausentó del lanzamiento de la PPT mexicana en enero de 2020<sup>1</sup>.

La Cancillería mexicana fue consciente de que asumía un papel de salvataje. “La disyuntiva de la CELAC hoy es clara: o la dejamos caer en la irrelevancia o la rescatamos y procuramos avanzar en una unidad pragmática” escribió el Subsecretario para América Latina y el Caribe (El Universal, 2020). Precisamente para poder avanzar en la cooperación pragmática, los Estados miembros trabajaron en la dirección de adaptar tanto la agenda como las formas de operación de la CELAC. Como se explica a continuación, esto ha implicado una suerte de redefinición tácita de la naturaleza y los alcances de este mecanismo multilateral. La cuestión, evidentemente, tiene consecuencias para el relacionamiento con los socios extrarregionales.

## **La CELAC en ropaje funcionalista**

En sus orígenes, la creación y el diseño de la CELAC siguieron la lógica presidencialista que permea el regionalismo latinoamericano, por la cual la cooperación y el diálogo se asienta, sobre todo, en la voluntad política de los jefes y jefas de Estado en un proceso que funciona de “arriba hacia abajo” con exigua institucionalización: las máximas autoridades se encuentran personalmente en Cumbres o reuniones de ministros, definen mandatos y se los transmiten a sus burocracias nacionales. En este esquema, la diplomacia presidencial resulta crucial para producir acuerdos y avances y, por ende, un cierto grado de coincidencia respecto a premisas políticas básicas se vuelve necesario.

Como revela el punto muerto de los años recientes, la CELAC no puede operar con esa lógica en el escenario actual. El contexto no es propicio para que se produzcan encuentros de las y los líderes latinoamericanos y caribeños ni para concertar posiciones sobre

los problemas políticos más apremiantes que enfrenta la región o el mundo. Por ahora, el mecanismo de Cumbres está fuera del horizonte, ya que resulta difícil sentar a la mesa a mandatarios que están fuertemente enfrentados o que sencillamente no reconocen a la contraparte, como sucede con los dieciocho países miembros de la CELAC que han otorgado a Juan Guaidó el reconocimiento como presidente interino de Venezuela<sup>2</sup>. De tal manera, que la continuidad de la CELAC en el presente ha exigido una redefinición conceptual del mecanismo en la práctica; redefinición que incorpora, a sabiendas o no, algunos de los presupuestos de la teoría funcionalista relativos a la cooperación o integración regional (Mitrany, 1933).

En efecto, durante la PPT de México se ha planteado que, en este contexto regional convulso, la CELAC puede seguir siendo un espacio de cooperación en la medida en la cual se enfoque en la resolución de problemas de carácter práctico o técnico que sean de interés común, pero políticamente no controversiales. En línea con lo que postula el funcionalismo clásico, la idea es propiciar oportunidades para que los países miembros interactúen exitosamente en un contexto apolítico, en donde se busca obtener resultados a partir de proyectos de colaboración específicos, de naturaleza técnica y de nivel intermedio. El objetivo es mantener continuidad en la interlocución y cultivar espacios de confianza entre funcionarios, redes de expertos y actores de la sociedad civil en una dinámica que actúa más bien de “abajo hacia arriba”. En esta visión, la continuidad de la CELAC se justificaría entonces por las necesidades de coordinación interestatal que subsisten a pesar de las divisiones y sus tareas se seleccionarían con base en el criterio de utilidad funcional.

El programa de trabajo de la CELAC, aprobado en la reunión ministerial de enero de 2020, refleja precisamente estas premisas: identifica catorce áreas de interés y una serie de proyectos puntuales relativos a la cooperación aeroespacial, gestión de riesgos por desastres, ciencia y tecnología para las sociedades, compras consolidadas en común, monitoreo sobre la resistencia a antimicrobianos, gestión sustentable de recursos oceánicos, entre otros (PPT de México en la CELAC, 2020). Aunque se hace alusión a trabajar en posiciones conjuntas sobre los temas prioritarios de la región y llevar una voz unificada sobre asuntos globales ante la ONU, en la práctica las actividades se han concentrado en la agenda funcional, de carácter intrarregional. Por ejemplo, las dos declaraciones emitidas por la CELAC durante el año en curso, han sido en apoyo a la equidad de género en el Día Internacional de la Mujer y la Declaración sobre el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre.

Con este nuevo ropaje funcionalista, los trabajos de la CELAC se han caracterizado por llevar a cabo encuentros (virtuales) que mezclan la participación de autoridades nacionales, representantes de otros



organismos internacionales (*e.g.* CEPAL, OPS, FAO), académicos y científicos. Desde luego, la pandemia de la COVID-19 reforzó este enfoque: la CELAC ha intentado mostrarse relevante como un foro que impulsa la comunicación entre redes de expertos, el intercambio de buenas prácticas y el estudio sobre las consecuencias de la pandemia en la economía, la seguridad alimentaria y el sector educativo en la región (PPT\_CELAC, 2020). Esta manera de operar ha permitido, en efecto, sortear algunos obstáculos político-diplomáticos; por ejemplo, autoridades técnicas de Venezuela y Colombia han podido participar en un mismo espacio virtual.

En este contexto, los objetivos y la dinámica de la relación de la CELAC con socios extrarregionales han tenido que adaptarse. La pregunta es qué tanto un mecanismo multilateral que adopta, al menos por ahora, una lógica funcionalista y apolítica sigue siendo atractivo para las contrapartes y, por otro lado, cuál es la utilidad funcional que esas asociaciones revisten para la CELAC. En el siguiente apartado se abordan estos temas.

## **Vinculación con socios extrarregionales**

Como se ha dicho, la CELAC se creó con la misión de ser una plataforma de proyección de América Latina y el Caribe en el resto del mundo. En esta línea, el grupo fue formalizando diálogos con la Unión Europea (UE), China, Rusia, India, República de Corea y Turquía. Una lista de socios que revelaba la conciencia del bloque respecto a la progresiva gestación de un sistema internacional más multipolar y en el que, por cierto, América Latina y el Caribe iban quedando rezagados.

La vinculación con socios extrarregionales de peso se pensó como una de las ventajas comparativas que ofrecía la CELAC frente a otros núcleos de asociación latinoamericanos y caribeños y ha sido ampliamente valorada por los países miembros. Esto es especialmente cierto para los Estados pequeños o insulares que pueden beneficiarse del peso como región para interactuar con actores poderosos. Asimismo, todos los miembros comparten el incentivo de multilateralizar la relación con contrapartes que pueden resultar controversiales desde la óptica de Estados Unidos, particularmente China y Rusia.

No obstante, es un hecho que el atasco interno de la CELAC ha afectado la dinámica tradicional de la interacción con los socios externos en años recientes. En primer lugar, porque el grado de compromiso con el seguimiento cotidiano a los trabajos de la CELAC, mediante la figura de los coordinadores nacionales, decayó en muchas capitales. En segundo, porque uno de los puntales de estas sociedades extrarregionales es el diálogo político, sin embargo, en la medida en la

cual latinoamericanos y caribeños no pueden conversar entre ellos sobre estos temas, resulta quimérico que puedan presentar una voz unificada hacia afuera. En tercer lugar, como se ha dicho, se dificulta llevar a cabo las reuniones de muy alto nivel, birregionales o de la CELAC+1, en este contexto de polarización. ¿Qué posibilidades existen entonces de avanzar en estas interlocuciones?

Existen diferentes grados y modos de afectación del relacionamiento con los socios extrarregionales. Los dos casos más destacados, la UE y China, revelan que estas diferencias se basan en el contenido de la agenda que se prioriza –ya sea política o económica– y la posibilidad de adaptar los programas de acción de cada uno de los foros al enfoque funcionalista y a los proyectos específicos planteados durante esta etapa. En el actual panorama, existen más obstáculos para reactivar la relación de la CELAC con la UE que con China.

Aunque la asociación birregional CELAC-UE es la más antigua e institucionalizada, en ella pesa mucho el componente de diálogo político que gira en torno a valores y normas compartidas, entre otras, el respeto a la democracia y los derechos humanos. Esta es una característica singular y virtuosa de la asociación, pero en el contexto actual genera tensiones irresolubles. Las instituciones de la UE y muchos de sus Estados miembros se han decantado en contra del gobierno de Maduro y utilizan su diplomacia para impulsar una transición democrática negociada en Venezuela. Más aún, el Parlamento Europeo y al menos diecinueve países de la Unión Europea reconocen a Juan Guaidó como presidente interino de ese país. Con ello se han colocado justo en el corazón de la fractura que divide a la CELAC, como participantes y no meros observadores, lo cual dificulta la interacción bloque a bloque.

El mejor ejemplo de lo anterior fue la suspensión, por ahora indefinida, de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC-UE que debía llevarse a cabo en San Salvador en 2017. Los países integrantes del recién creado Grupo de Lima solicitaron aplazarla, como mecanismo de presión al gobierno de Maduro, lo cual fue aceptado por la contraparte europea. Paralizado el mecanismo de Cumbres, actualmente se intenta sostener la comunicación a través de los coordinadores nacionales y reuniones de los jefes de Misión de CELAC ante la UE con sus contrapartes institucionales en Bruselas. Aunque se entretenía la posibilidad de una reunión ministerial CELAC-UE hacia el final de la PPT mexicana en 2020, la pandemia la ha empujado a un horizonte más lejano. Quizá sea afortunado porque un encuentro birregional a ese nivel promete despertar una polémica con Brasil.

En este momento, parece que la asociación CELAC-Unión Europea solo puede transcurrir al nivel de los grupos técnicos de trabajo, en un

modo de baja intensidad. En la parte positiva, la asociación birregional cuenta con un acervo de ejercicios de cooperación en temas científicos y de salud que tienen características adecuadas para funcionar con la lógica actual. Destaca, por ejemplo, la Iniciativa Conjunta sobre Investigación e Innovación (JIRI) lanzada en 2016, que reúne a altos funcionarios en ciencia y tecnología de los países miembros e incluye investigación conjunta en materia de enfermedades infecciosas (UE-CELAC, 2016). Su última reunión se llevó delante de forma virtual en octubre de 2020, siendo uno de los pocos resultados concretos de la asociación birregional en estos tiempos.

El caso de China es diferente. No sólo porque el país asiático sí reconoce al gobierno de Venezuela que ocupa la silla en la CELAC, sino porque, en general, nunca ha demostrado preferencias políticas o ideológicas en su relacionamiento con los países de América Latina y el Caribe (Legler *et al*, 2018: 245). En contraste con la UE, el Foro CELAC-China (FCC), creado en 2014, no contiene elementos político-normativos destacados, sino que se enfoca en temas económicos y de cooperación. Desde este punto de vista, China no desempeña un papel divisivo sino, por el contrario, aglutinador de intereses dentro de la CELAC: todos los miembros están interesados en beneficiarse de esta relación en términos comerciales, de inversión y de proyectos de cooperación. Esto, que ya era un importante incentivo para mantener la asociación extrarregional, se perfila como vital a partir de los profundos efectos que sufrirá la región latinoamericana a raíz de la recesión económica global ocasionada por la crisis sanitaria de la COVID-19.

Asimismo, el Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-China (2019-2021) incorpora algunos de los temas que han sido identificados como prioritarios durante la PPT mexicana como la salud, la reducción de riesgo de desastres y el turismo. Debido a su papel como origen del brote epidémico, China ha desarrollado una intensa diplomacia médica de tipo bilateral entre todos los países de América Latina y el Caribe, pero también ha insistido en hacerlo a nivel de la CELAC, como foro conjunto. Por ejemplo, en la “Reunión ministerial virtual sobre asuntos de salud para la atención y el seguimiento de la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe” de marzo de 2020, participó el Ministerio de Salud de China, a través de su vicepresidente Zeng Yixin (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020). Además, China empuja, tanto como puede, para mantener un alto nivel de representación, por ejemplo, promovió una reunión virtual entre el ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, y sus contrapartes en la región para discutir las medidas en contra de la COVID-19.

A pesar de las dificultades internas que atraviesa la CELAC, China ha mostrado flexibilidad y un marcado interés en sostener el FCC, ya

que es un espacio en el que interactúa directamente con los países de América Latina y el Caribe sin la influencia de Estados Unidos (Myers, 2020: 6). En 2018, por ejemplo, propuso la creación de un “cibersecretariado” que tendría la función de preparar las reuniones del mecanismo y otras actividades pero, sobre todo, permitiría una comunicación fluida entre ambas partes, sin importar qué país preside la CELAC. Lo cierto es que la parte china identifica a este foro como el principal mecanismo diplomático mediante el cual busca llevar adelante su acercamiento a la región latinoamericana y tendría la intención de enmarcar las acciones de cooperación de este espacio en la iniciativa de la Franja y la Ruta.

Seguramente, la CELAC tomó en consideración los elementos anteriores para adjudicar mayor importancia a China que al resto de los socios extrarregionales en el plan de trabajo 2020. En efecto, entre los catorce objetivos planteados, la única mención explícita que existe al relacionamiento con socios externos se refiere a la celebración del Foro Ministerial CELAC-China, el cual se estaría adelantando porque la siguiente cita estaba marcada para el año 2021. Más allá de la medida concreta, esto puede leerse como una señal diplomática de qué es lo que genera consenso interno y en dónde está, en este momento, la prioridad de la CELAC en cuanto a vinculaciones extrarregionales.

En suma, la despolitización de la CELAC y su actual operación en “modo funcionalista” tiene consecuencias para la interacción con los socios extrarregionales. Por ahora, estos deben abandonar la expectativa de que sea un bloque que, en ciertos momentos o temas, represente la voz de América Latina y el Caribe en el orden internacional. Como se ha visto, las agudas divisiones y rivalidades internas imposibilitan este tipo de consensos e incluso se expresan en visiones encontradas sobre cómo deben ser las relaciones políticas con las principales potencias globales. La CELAC no puede pensarse, hoy por hoy, como un jugador en el tablero geopolítico global. Esto, sin embargo, no anula la utilidad de las asociaciones extrarregionales en la medida en la cual se encuentren maneras de aprovechar la infraestructura existente para avanzar la cooperación en aspectos económicos, científicos y tecnológicos. Sin duda, del lado latinoamericano y caribeño tiene sentido conservar estas asociaciones porque son de los pocos asuntos en los que hay acuerdo en extenso. Por su parte, la Unión Europea y China deben estar dispuestos a adoptar métodos de trabajo y a priorizar las agendas que estimulen la cohesión, no la disgregación.

## **Conclusiones: perspectivas a futuro de la CELAC**

El camino de la CELAC ha sido de alguna manera inverso al planteado por las teorías clásicas de la integración. Arrancó como un mecanismo

de diálogo y concertación política al más alto nivel que pretendía, entre otras cosas, coordinar posiciones comunes de sus treinta y tres países miembros sobre temas de alta política regional y global. Esas posiciones también habilitarían una interacción de mayor escala con otras regiones o países. La voluntad política de las y los mandatarios y cierta afinidad ideológica fueron puntales del proyecto por lo que, cuando desaparecieron, el edificio empezó a desmoronarse. Para mantener viva a la CELAC, el siguiente paso ha sido volver al casillero uno: es decir, impulsar el ánimo de cooperación interestatal de “abajo hacia arriba”, mediante un enfoque de solución de problemas prácticos, de índole técnica, basada en la interacción de autoridades sectoriales, expertos y actores sociales interesados. Ahora bien, dado que la región de América Latina y el Caribe tiene una vasta cantidad de organizaciones internacionales funcionales que ya se encargan de muchos de estos asuntos, se debe asumir que el fin último sigue siendo político: preservar la existencia del único mecanismo que reúne a toda la región con miras a que en el futuro –en la medida en la que cambie la configuración regional– sea posible reactivar otros niveles de interlocución.

Tomando en cuenta los ajustes realizados en el funcionamiento de la CELAC, ¿cuáles son las perspectivas de continuidad en el futuro cercano? La aparición de un factor exógeno y extraordinario como la pandemia, dificulta la evaluación del presente y las proyecciones a futuro. Por un lado, la crisis sanitaria puso de manifiesto que las necesidades de cooperación frente a fenómenos transnacionales son agudas y también evidenció la carencia de mecanismos institucionales para orquestrar respuestas conjuntas entre todos los países de la región, especialmente en Sudamérica<sup>3</sup>. A diferencia de lo que ha sucedido en África, por ejemplo, América Latina y el Caribe no ha podido presentar una voz unificada hacia afuera para defender sus intereses o recabar apoyos internacionales en el combate a la COVID-19. La ausencia de un liderazgo que impulse acciones colectivas que abarquen toda el área ha sido notable. En ese sentido, la irrupción de la pandemia, sumada a la desaparición de otros mecanismos multilaterales subregionales como la Unasur o ALBA, actúan a favor de la idea de conservar la CELAC en tanto foro de diálogo y coordinación interestatal regional que tiene amplia representatividad.

Por otro lado, la pandemia llegó en un momento de reinvencción y fragilidad de la CELAC. Aunque ha buscado poner en marcha algunas iniciativas en este campo, tratando de mostrarse relevante, la crisis sanitaria introdujo una situación de excepción que ha producido varios obstáculos: dificultades operativas para avanzar en el plan de trabajo original; imposibilidad de realizar un cabildeo diplomático presencial a favor de la CELAC en las capitales de los países miembros; menos tiempo para dedicar al proceso interno de reflexión sobre el futuro del foro y para la redefinición del mecanismo de rotación de la PPT. Asimismo, congeló de manera artificial algunos de los problemas que inevitablemente

resurgirán en su momento (por ejemplo, el espinoso asunto de las reuniones presenciales de Cancilleres, intra y extrarregionales).

Todo esto implica que habrá que esperar a un escenario pos-COVID-19 y a la normalización de las interacciones internacionales para comprender si la apuesta por mantener la CELAC en un nivel de cooperación técnica, alejada de los conflictos políticos, es sostenible y puede dar algunos resultados. El reto inmediato es identificar a países de nivel intermedio y capacidad diplomática que estén dispuestos a sustituir el liderazgo de México en la presidencia pro t mpore (Argentina podría ser una candidata al puesto), o bien, aceptar la extensión de la PPT a un período de dos años. En todo caso, el panorama regional de los próximos años se perfila muy complicado a raíz de las consecuencias negativas de la pandemia: la recesión económica, el aumento de la pobreza y el consecuente malestar social (que ya venía acumulándose), aumentarán los riesgos políticos a nivel nacional y será poca la capacidad de los países latinoamericanos y caribeños para mirar hacia afuera e invertir energía en el desarrollo de iniciativas de política exterior.

Un escenario regional socialmente convulso –que puede producir destituciones de presidentes o el ascenso de fuerzas políticas extremistas– no pinta bien para avanzar en el fortalecimiento de mecanismos multilaterales que, como la CELAC, requiere convergencia de visiones y moderación de diferencias. Por todos estos motivos, el futuro de la CELAC es incierto y, desafortunadamente, est  abierta la posibilidad de que se convierta en una sigla más en los intentos fallidos del regionalismo latinoamericano.

## Notas

1. Las razones expresadas por Brasil fueron que la CELAC no da “resultados en la defensa de la democracia o en cualquier área” y, por el contrario, otorga “protagonismo a regímenes no democráticos como los de Venezuela, Cuba, Nicaragua” (Deutsche Welle, 2020).
2. En abril de 2020 esos países son: Guatemala, Guyana, Bolivia, Colombia, Uruguay, Chile, Costa Rica, Brasil, Ecuador, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Santa Lucía, Bahamas y República Dominicana.
3. Es interesante notar que los mecanismos multilaterales subregionales de Centroamérica y el Caribe sí produjeron respuestas conjuntas. CARICOM ha sido el espacio para reuniones de jefes de Estado y ministros de salud de sus países miembros, los cuales activaron un enfoque regional para combatir la COVID-19 mediante la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA), mientras que el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) lanzó un Plan de Contingencia Regional contra el coronavirus.

# América Latina en el mundo

Diego Cardona Cardona

Cada observador atento de la vida internacional tiene sus propias percepciones sobre el sistema, los actores y los intereses en juego. La visión desde América Latina es también diversa. Debemos ubicar, ante todo, el contexto global, como la única manera de saber frente a qué América Latina puede tener opciones de respuesta o de acomodación según el caso.

Los imperativos internacionales son estructurales o coyunturales. En lo geográfico, son globales, regionales o nacionales. En lo temático, son focalizados o transversales. Por razones de espacio, nos ocuparemos solo de los primeros.

## Los determinantes estructurales

### *Las décadas pasadas*

Las últimas décadas trajeron varios y grandes esquemas en la vida internacional. Los años sesenta fueron los de la consolidación de dos grandes potencias: Estados Unidos y Rusia, pero también presenciaron la irrupción del llamado Tercer Mundo. Fue la época dorada de algunas Organizaciones Internacionales, entre ellas la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Además, se impulsaron mecanismos de integración y concertación subregionales, en Europa, América Latina, África y Asia Oriental. Se estaba “descubriendo” a los vecinos.

Los finales de los setenta y los ochenta trajeron un mundo distinto. Era fácil hablar de la primacía reciente de los temas económicos o, por lo menos, de su paridad con los políticos. Y, también, se puso de moda hablar de la importancia de los intercambios mundiales y de la promoción del libre comercio, así como de la coexistencia entre sistemas políticos diferentes. La Organización Mundial del Comercio (OMC) fue adquiriendo centralidad y se discutía sobre distensión y coexistencia pacífica. Por otra parte, la idea de una nueva dominación por contrapesos –propia de la época “tercermundista”– dio paso a las teorías sobre la búsqueda de la autonomía y el incremento de

la capacidad de negociación de los países de menor poder relativo. Igualmente, se pensó que las soluciones para un Nuevo Orden provendrían del fortalecimiento del sistema internacional frente a los actores individuales. Por ello, los “Regímenes Internacionales” se pensaron como la mejor solución para constreñir algunos de los actores mundiales. En ese contexto, eran posibles y deseables las respuestas colectivas en la periferia del sistema (incluyendo a América Latina). Se descubría la “otredad” en los diálogos sur-sur y se quería un Nuevo Orden en el mundo. Fue el mundo de la primacía de las teorías de la interdependencia compleja y de la búsqueda de autonomía.

Los años noventa, con la disolución de la URSS y los cambios políticos en Rusia y sus antiguos aliados –Europa Oriental incluida– marcaron otro mundo. El neoliberalismo económico y el neorrealismo político estuvieron al orden del día desde la década de los noventa. Europa continuaba exitosamente con su proceso neo-funcionalista de integración que, paradójicamente, se daba para competir mejor con otros países.

### *Hasta el año 2019*

El siglo XXI, en sus dos primeras décadas, se desarrolló un doble proceso: el peso de actores diferentes a los Estados, con algunos elementos “posmodernos” tales como el énfasis en los derechos individuales, los de las minorías, la diversidad y las políticas ambientales. Por otra parte, se observa en este nuevo siglo el comienzo de la tendencia hacia un mundo más multipolar, con nuevos actores emergentes. Las diferencias económicas entre las dos potencias que se enfrentaron en la Guerra Fría se volvieron menos importantes que en el siglo XX; surgieron nuevos países emergentes y las grandes potencias ya no son dos sino tres (Estados Unidos, China y Rusia), con Japón y Alemania como potencias tecnológicas.

Pero por extraño que parezca, el siglo XXI, en lo político había comenzado a ser menos multilateral que el siglo anterior. Ese hecho se debe en gran medida a los Estados Unidos siguieron siendo el principal actor político, económico y militar a nivel global y es todavía dominante en el hemisferio occidental. Una eventual prolongación de la administración Trump, profundizaría sin duda el modelo. De lo que se trata, de acuerdo con sus protagonistas y algunos inspiradores de las políticas (el anterior *Tea Party* y Steve Bannon, por ejemplo, siguiendo a un teórico: Mearsheimer), es lo siguiente:

Ante todo, reivindicación de los nacionalismos, en especial en los Estados Unidos y Reino Unido. En la práctica, un claro énfasis en la política interna, colocándola claramente sobre la internacional.



Por otra parte, la promoción activa del debilitamiento del Sistema Internacional producto de la posguerra y las tres décadas que le siguieron. Ello significa otorgar menor importancia a las Organizaciones globales (Naciones Unidas, Organización Mundial de Comercio, Unesco, Organización Internacional del Trabajo, Organizaciones de Derechos Humanos) y, sobre todo, el debilitamiento de algunos regímenes internacionales: en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; en *status* de alta mar y la Antártida; en derechos humanos y en impulso a la sociedad civil, para solo citar los más importantes. A la par, con un claro énfasis en la primacía aparente de los Estados sobre sus propias corporaciones, pero en la práctica, buscando el reforzamiento del potencial económico de sus nacionales. Todo, aunado a un peso renovado del nacionalismo, a la ubicación de los intereses económicos nacionales por encima de los del libre comercio y las cadenas libres de valor y una política de confrontación a veces abierta con otras economías.

Lo anterior se ha visto reforzado por el relanzamiento de la carrera tecnológica. Pero también tenemos una competencia feroz por las materias primas estratégicas. Por otra parte, encontramos el énfasis en el empleo nacional por sobre las consideraciones del cambio climático; el neoliberalismo llevado a su máxima expresión y no solo en los Estados Unidos; el peso nada decreciente del complejo industrial-militar en los Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y China, así como en algunas potencias secundarias.

Todas las características anteriores, constituyen un todo conceptual. Es falso por completo, como piensan algunos ingenuos, que el *establishment* estadounidense o del Reino Unido vaya al garete y respondiendo puntualmente a requerimientos de política. Si en décadas pasadas, la lógica que atravesaba las políticas era la de la Interdependencia Compleja y, con ella, la necesidad de la cooperación y los intercambios, en la actualidad, por lo menos en quienes toman las decisiones estratégicas en los Estados Unidos, el faro claro es el neorrealismo de Mearsheimer y otros autores. Se trata de una reedición de las políticas de lucha por el poder a escala planetaria, semejante a la época de la Guerra Fría, y ello tiene implicaciones fuertes para América Latina.

La dirigencia Republicana de los Estados Unidos sabe perfectamente hacia dónde quiere orientarse y lo han hecho así desde el primer día de la administración Trump. Esa coherencia (nos guste o no), existe y actúa en múltiples instancias de las políticas. La reflexión académica en este sentido se quedó atrás y no parece ofrecer alternativas sólidas más allá de las teorías llamadas posmodernas. Asume que la contestación en las calles puede ser más poderosa que los sistemas políticos. Podría, incluso, derrocar gobiernos o cambiar parte de la dirigencia. Pero desde mayo 1968 sabemos que una cosa es llegar a la salida de un presidente y otra muy diferente el cambio de un sistema político.

Esa es la cruda realidad global que afrontan los países latinoamericanos. Y frente a ella, vivimos tiempos de neorrealismo duro en quienes toman las decisiones. A falta de alternativas conceptuales –salvo las que puedan llegar por la vía de la lucha contra el cambio climático– la oposición a la visión hegemónica se restringe a las calles, sin que se vea aún si existen movimientos sociales o políticos capaces de capitalizar, en la realidad, la débil resistencia.

En el relacionamiento con la Unión Europea podemos apreciar desde América Latina, el mantenimiento de una Agenda con temas económicos, sociales y culturales, si bien existe una gradual debilidad relativa de las economías europeas. Es dable destacar que entre las tres primeras economías del mundo no hay un país europeo. Sin embargo, Europa, y en especial la Unión Europea, tiende a mantenerse por un tiempo como un actor importante de la vida internacional.

En cuanto a China existía la vieja idea de que una asociación con dicho país se movía dentro de los parámetros Sur-Sur. Esa relación dejó de existir hace más de una década. Los intercambios actuales muestran un énfasis en la visión china de que América Latina es una fuente de industrias extractivas y de producción de alimentos poco elaborados. En la medida en que las tecnologías de China han ido mejorando –a la manera de lo que pasó con Japón en los años ochenta–, sus exportaciones más sustanciosas se relacionan cada vez más con las manufacturas, con poca transferencia tecnológica. El intercambio China-América Latina no es, pues, una relación Este-Oeste o Sur-Sur, sino claramente otra forma de las relaciones Norte-Sur. En el relacionamiento mutuo propenden a un énfasis bilateral, no como un todo.

### *Probables efectos de la pandemia del COVID-19*

Nadie había previsto que 2020 podría ser un año de gran crisis y de posibilidades de cambio. En efecto, la pandemia del COVID-19, que parece un aspecto coyuntural, se está convirtiendo, dada su magnitud, en un factor estructural del sistema internacional. Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, existen varias tendencias posibles:

- La pandemia muestra la enorme vulnerabilidad del sistema internacional abierto.
- Se ha venido produciendo un regreso gradual al protagonismo de los Estados en detrimento de otros actores. Ello, en detrimento también de la Unión Europea ha dado un paso atrás en las respuestas a las crisis.
- Puede percibirse una agudización de la polarización entre Estados Unidos y China. En la práctica, el proceso parece incidir en el fortale-

cimiento de China como el gran actor internacional y la permanencia de Estados Unidos, por lo menos en el corto plazo, como un país con grandes indicadores, aunque con su influencia un tanto disminuida y con crisis de liderazgo. Rusia, por su parte, parece tener posibilidades de salir casi indemne de la pandemia, gracias a las medidas drásticas adoptadas en los inicios de la crisis y a su condición de potencia petrolera y gasífera, a las puertas de Europa.

- Es evidente el surgimiento de dos tendencias claras frente a la crisis: por una parte, China, Corea del Sur, Singapur y Rusia, otorgaron prioridad a las medidas draconianas de corto plazo frente a la población. También tenemos otros con enormes consensos, como Alemania o Nueva Zelanda. Por otra parte, están los Estados en los cuales puede haber primado la desidia o la débil percepción de la amenaza, tal como puede percibirse en Estados Unidos, Brasil y Reino Unido. Pero no hay que olvidar que existe una escuela de epidemiología según la cual, en caso de un virus nuevo, a falta de inmunidad natural, vale más producirla por la exposición de su población con el fin de tener un grupo humano con los anticuerpos apropiados para afrontar mejor la continuidad de la amenaza. Una especie de visión entre darwiniana y malthusiana y, por ende, una negación de los principios básicos de la evolución del Sapiens y de las democracias, que dicen que la protección de los más débiles es una de las características que nos distingue de las demás especies animales. Frente a dichas políticas (quizás en Italia y España al comienzo y claramente en Reino Unido, Suecia y Estados Unidos), que pueden implicar miles de muertos entre las poblaciones más vulnerables, se alzaron las municipalidades, las regiones y parte de las sociedades civiles de sus países, obligando a los gobiernos centrales a tomar medidas que, de otra manera, no habrían sido capaces de asumir.
- Presenciamos un claro incremento de los nacionalismos: cada país está viendo por sí mismo. Piensan en su propia economía, en la defensa de su territorio, su población y sus recursos. Una vuelta atrás en algunos casos, que va a tener impacto en las próximas décadas.
- Gran paradoja, se han puesto de moda las medidas neokeynesianas: es interesante que muchos gobiernos hayan descubierto que, dadas las condiciones inesperadas y graves de la crisis, se tenga que acudir a medidas keynesianas, tratando de mantener hasta donde se pueda el nivel de la demanda, como condición del mantenimiento de las economías. No es el keynesianismo puro de la época de Roosevelt, porque seguramente se acompañará con subsidios a las grandes empresas, para mantener el nivel de competitividad frente al mundo; pero es un hecho notable.

- Con el paso de la pandemia, crece la idea de que las grandes cadenas de valor pueden tener inconvenientes implicando la deslocalización de los factores de producción en el mundo, desde las materias primas hasta los productos elaborados. No es que los aparatos productivos se concentren en sus propios países, pues sería desaprovechar las posibilidades en costos, transporte y regulación que había dado la deslocalización gradual. Es que las grandes Corporaciones quizás tiendan a concentrarse en pocos puntos focales en el mundo, aprovechando los recursos naturales y humanos del entorno, más o menos cercano en cada sitio. Una especie de desconcentración, no difusa como hasta ahora, sino más bien puntual.
- Con la baja temporal de la demanda china, numerosas empresas del país, o multinacionales establecidas en su territorio o con producción importante en China, han visto descender el nivel de precios de sus acciones en las grandes bolsas del mundo. Muchas de sus acciones a precio más bajo, parecen haber sido adquiridas por el Gobierno y empresas chinas. En ese sentido, una vez superada la crisis, este país sería el mayor favorecido desde el punto de vista económico.
- Como es previsible un descenso de la capacidad adquisitiva de cada país y, obviamente de los intercambios –que tardarán quizás una década en volver a los niveles de 2019–, la reactivación de las economías no se podrá dar por la vía del comercio internacional sino por los mercados internos o los regionales. Salvo un pequeño número de productos de gran demanda internacional y con nichos específicos de mercado. Los grandes países y los espacios subregionales tienen alguna posibilidad en el corto plazo.
- Mucho dependerá, para los países latinoamericanos, de lo que suceda en la vida política de los Estados Unidos en el curso del segundo semestre de 2020 y comienzos de 2021.

## Las tendencias en América Latina

Pueden identificarse algunas que son, en cierto sentido, más evidentes: Salvo México, que continúa siendo importante en la maquila industrial que exporta a los Estados Unidos, existe una tendencia a la reprimarización económica. Los países de la región, incluso Brasil, han incrementado el porcentaje de sus productos básicos en el componente exportador, no solo a Estados Unidos, sino también ante la Unión Europea y China.

Los mercados ampliados latinoamericanos para los productos provenientes de los países de la misma región tienen algunos nichos reconocibles en las manufacturas, en especial automotores y algunos productos con

un valor agregado relativo. El problema es que, si en la Unión Europea las transacciones intracomunitarias son, aproximadamente, un 65 % del total del comercio exterior de sus países, en América Latina son, en promedio, el 20 % del total de sus exportaciones. Si en Europa existe la competencia interindustrial con nichos claros de mercado, en América Latina esos nichos son más restringidos. ¿Por qué? La razón es que no es posible que los países de la región se exporten entre sí banano o café o soya o carne o caña de azúcar o aguacates; ya que los otros ofrecen también productos semejantes. Ese es un obstáculo real para un proceso de integración que puede desembocar en un actor colectivo más relevante que los países individuales. Tampoco tenemos un adversario externo frente al cual sea necesario unirse, como lo tuvo la Unión Europea mientras existía la URSS.

En cuanto a las consideraciones estructurales recientes, dos hechos son altamente significativos en América Latina: la pérdida dramática de liderazgo del Brasil y el debilitamiento de los mecanismos regionales y subregionales de integración.

Sobre lo primero: tiene una importancia capital. Si entendemos la trascendencia histórica de la dupla franco-alemana en la conformación de la Unión Europea o el eje articulador de Rusia en la vieja URSS, o el rol actual de China como el motor central de Asia, sabremos que el peso económico, político y de otros órdenes de las “potencias regionales” es muy importante. Los cinco países más relevantes de América Latina son, claramente, y en orden: Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile. Brasil tiene la mitad del tamaño, la población y el PIB de América del Sur. El tema central aquí, fuera de políticas parciales o de las anécdotas, es que la actual dirigencia brasileña parece haber asumido –desde Dilma Rousseff y claramente con Bolsonaro– que su inscripción internacional exitosa puede darse como país individual más que por su liderazgo o pertenencia a organizaciones regionales. Más como BRIC (Brasil, Rusia, India, China, con un añadido simbólico, pero no económico que es Sudáfrica). Y claramente, más como Brasil que como Suramérica o como América Latina. Una visión complementaria desde el resto de América Latina percibe el asunto como si Brasil no hubiese querido o podido asumir los costos obvios del liderazgo regional. Por otro lado, se percibe también al gigante regional como un país que tiene una visión de la vida internacional en una mezcla entre autonomía e inserción neorrealista. El impacto de este proceso en la región latinoamericana ha sido de una importancia capital. Lo paradójico es que, después del “efecto Odebrecht”, ello se da por ausencia, y no por presencia activa y el liderazgo de las décadas anteriores.

El otro elemento reciente en la región deriva de la crisis profunda de los mecanismos subregionales de integración. Las posibles asociaciones entre México y Centroamérica tienen un contrapeso

evidente en la relación preferente de la mayor parte de los países centroamericanos directamente con los Estados Unidos y Canadá. Entre los centroamericanos, algunos de sus mecanismos de concertación continúan funcionando, pero su peso en los destinos regionales es débil.

En cuanto a la vieja Comunidad Andina, ahora con solo cuatro países, se ha reducido a administrar los intercambios ya logrados en el pasado. Su importancia en cada país y en sus autoridades es ahora muy marginal. Fue el intento más logrado de integración en los setenta y ochenta, tratando de ceder algunas porciones de soberanía a una autoridad central. La tasa de incumplimiento de su normativa es superior al 70 %. Alguien la definía como un bello cascarón jurídico formalista. En lo que respecta al Mercosur, los intercambios entre sus países no se han incrementado, e incluso existen visiones contrapuestas más allá de la simple expresión de intereses entre sus dos socios centrales. El porcentaje de la no aplicación de su normativa después de cinco años de aprobación nominal, es de aproximadamente el 80 % (porque las ratificaciones no se producen).

Finalmente, la Unasur, que en su momento fue la esperanza integradora de Sudamérica, terminó siendo víctima de la ideologización profunda de las relaciones exteriores de varios gobiernos de la región. Algunas autoridades nacionales no estuvieron a la altura del reto, que no era otro que concertar políticas y promover espacios comunes para facilitar mercados ampliados e inserción internacional. Pudo más la ideologización que, en uno y otro sentido, parece haber asumido que toda aproximación era posible solo con los que piensan igual. Es curioso: todos los países europeos han variado de color político en sus gobiernos con el paso de los años y, sin embargo, la unión se ha mantenido en medio de esos vaivenes. Un cambio de gobierno, o mejor de color político en América Latina, parece augurar en la mayor parte de los casos, una modificación de políticas a veces abrupto, no solo con sus vecinos sino frente al mundo. Es como si cada nuevo gobierno latinoamericano padeciera del “síndrome de fundador”, y considerara que debe edificar solo después de derribar los logros de los gobiernos anteriores.

Por lo que hace a la Alianza Pacífico, su importancia estaba (o está) dada por una aproximación a los modelos y mercados, en especial del Asia-Pacífico. Su dinámica ha descendido notablemente en los últimos meses, por la competencia global Estados Unidos-China. Pareciera ser, hoy, un mecanismo en estado de hibernación voluntaria, esperando que despierte la primavera de tiempos mejores en las relaciones entre los gigantes del Pacífico.

Otros mecanismos parecen haberse restringido a la foto de ocasión y tienen la importancia que podría tener un grupo de chat. Es decir,

no juegan un papel en la realidad. Una excepción parece ser el Grupo de Lima, mecanismo de concertación entre algunos países frente al asunto de Venezuela. Sin embargo, el grupo ha visto disminuida su importancia por algunas crisis internas en varios de sus miembros, y no ha logrado cambiar la realidad interna de la política venezolana. Pero ha tenido alguna presencia internacional.

Frente a todo lo dicho, quedan solo dos alternativas: la primera es reconocer que algunos países prefieren hablar de autonomía: México y Argentina, serían los casos más elocuentes. Otros, prefieren no jugar a las reglas de juego contemporáneas. Quizás Cuba, Nicaragua y la Venezuela de Maduro sean los casos más claros. Algunos más, parecen haber preferido hablar de inserción: Colombia, Chile, Costa Rica. Quizás Brasil esté más en esta clasificación (que no grupo). Y otros, están en procesos de acomodación a las grandes tendencias macro-regionales y globales.

Así, pues, tenemos varias tendencias claras: ante todo, el debilitamiento y, en otros casos, la desaparición de los mecanismos de integración subregionales; un proceso a la par de la inexistencia de un mecanismo válido a nivel latinoamericano. La OEA y la CELAC son mecanismos con otros actores, y no constituyen un proceso de integración, sino de cooperación y consulta. Es válido el caso de la OEA, que continúa existiendo con alguna dinámica particular.

Luego, encontramos que la ideologización de las políticas internas y externas de algunos países latinoamericanos –a diferencia del pragmatismo acomodaticio de los ochenta–, lleva a diferencias profundas. El peso del neorrealismo del gobierno estadounidense, con su búsqueda del debilitamiento de regímenes internacionales, es un factor esencial que se siente de manera fuerte en el continente desde los ochenta. La preferencia por las opciones bilaterales, de país a país, es su expresión más evidente.

Ahora bien, si los mecanismos de integración subregional se han debilitado o desaparecido, la solución no puede buscarse ingenuamente en la convergencia de su normativa. No es desde los actuales mecanismos que pueda surgir una serie de espacios comunes. La ideologización existente va también contra dicha idea. Resignarse, podría ser una alternativa; pensar en nuevos paradigmas, tiene que ser la otra. Crear los espacios de reflexión para que nuevas ideas puedan expresarse y ser conocidas, es la mejor salida y, sobre todo, una necesidad imperiosa.

No se ve en el corto plazo una posibilidad de respuesta colectiva de América Latina frente a los grandes actores internacionales. Para el caso, el peso de los Estados Unidos en la región es inmenso, pese a los efectos recesivos que puede dejar la pandemia del Coronavirus. El país

del norte forja muchos temas de agenda en sus propios términos y con base en sus propias prioridades. Para el caso, baste citar a México que depende de los Estados Unidos en un 80 % de su comercio exterior y de sus inversiones internacionales; así, es muy limitado el margen de maniobra de sus líderes, cualquiera que sea su color político. Brasil, por su parte, ha visto disminuida su presencia internacional. Para el caso, su empresa estrella de búsqueda de autonomía, Embraer, no pasó a ser parte de la Boeing por las dificultades financieras del COVID-19 y las provisiones a la baja en los valores de la industria aérea de pasajeros. Por lo que hace a la tecnología militar (Avibras, Tamoyo y Osorio) ha mermado de forma dramática. Incluso la idea de un avión en consorcio con la Aermacchi italiana, para competir en los mercados de la OTAN, ha sido abandonada. También su programa espacial es ahora anecdótico, y se resignó a un sistema limitado de comunicaciones y de monitoreo de la Amazonía. Su mayor exportación es la soya a China. El modelo Bolsonaro solo tiende a profundizar esa tendencia.

En cuanto a la CELAC –que incluye al Caribe insular y, por ende, a países que se inscriben más en sus viejas metrópolis– es un mecanismo de concertación, no de integración; y desde que existe la manifiesta ideologización profunda en el continente, su utilidad es ínfima. No puede tampoco funcionar como un mecanismo de relacionamiento externo válido y sostenible.

En otro sentido, el tema de la reprimarización de las economías se ve profundizado por el relacionamiento desigual con China. Es paradójico: llegan proporcionalmente más manufacturas latinoamericanas a los Estados Unidos y Europa que a China, Rusia o Japón. Es decir, el relacionamiento comercial internacional de finales del siglo XX era más favorable al desarrollo endógeno que el actual con otros actores “alternativos”.

El potencial económico, tema sobre el cual solemos abundar en América Latina solo por las materias primas, tenemos un ejemplo dramático: Corea del Sur es un país geográficamente muy pequeño; sin embargo, su PIB es semejante al del gigante brasileño, es superior al de México y, por supuesto, muy superior al de los países latinoamericanos que siguen en ese orden: Argentina, Colombia y Chile. Ni que decir del resto de los países de la región. Es la diferencia abismal entre un modelo de industrialización que pone énfasis al ahorro interno, a la ciencia y la tecnología y a la educación, sobre modelos extractivos y agrícolas en los cuales la desindustrialización y/o reprimarización parece ser la tónica.

La creación de grandes mercados internos ampliados –el sueño de los procesos de integración desde los setenta–, no parece estar a la moda en América Latina. Ha contribuido a ello, el hecho de que nuestra producción es, ante todo minera y agrícola, y que compite entre



nuestros países. No parece existir una relevante complementariedad industrial y cadenas de valor entre los países del continente. Pareciera que tienen razón quienes asumen que la inserción es la palabra actual, y que la autonomía podrá tener mejores días en el futuro. ¿O, será que la discusión sobre la autonomía es un tema de las viejas generaciones?

## Los aspectos coyunturales

Ahora bien, no solo existen dificultades estructurales. Otras de más corto plazo, son muy importantes. Encontramos varios escenarios posibles.

Es inevitable hoy, hacer referencia al impacto del COVID-19 y a la competencia petrolera en los nuevos términos del 2020. Es evidente, como hemos mencionado precedentemente que, como consecuencia del primer hecho, se ha producido una desaceleración de la economía de China, con efectos significativos en las exportaciones de los productores de materias primas, tanto en montos como en precios. Ese proceso afecta a buena parte de los países latinoamericanos. El continente no parece tener una respuesta ni colectiva ni individual frente a un hecho que se sale por completo de su control. Por otra parte, el peso del efecto COVID-19, en sí mismo, se ha hecho sentir directamente en la capacidad económica y de inserción de los países de la región, como ha sucedido con el resto del mundo. También se limitan dramáticamente los intercambios.

Una tendencia a la recesión internacional es similar a un naufragio: cada uno intenta salvarse como puede, y las voces sensatas que hablan de concertación para actuar de común acuerdo, no siempre son escuchadas. Las posibilidades de que China retome sus niveles de crecimiento de los años anteriores son limitadas. Es más factible que otorgue prioridad a sus mercados internos, mientras avanza, poco a poco, con la nueva Ruta de la Seda que llega hasta el corazón de Europa y rodea el Mediterráneo, el Índico y el Pacífico. Pero, por otra parte, la reactivación de China puede traer un nuevo incremento (menos exponencial) de las exportaciones de materias primas desde América Latina. Ello puede reforzar las tendencias a la reprimarización en nuestros países, y a debilitar las respuestas conjuntas y los procesos de integración, para ello se ha procedido a evaluar las diversas tendencias y escenarios posibles de evolución:

- a) Si la competencia petrolera entre Arabia Saudita, Rusia y los Estados Unidos continúa más allá del otoño de 2020. Los precios bajos favorecerán a los países importadores –la mayor parte de América Latina lo es–, pero debilita a los exportadores (para el caso, México, Colombia y Venezuela). También se resquebrajarían

las proyecciones eventuales de producción en Brasil y Argentina. Tenderían a producirse intercambios eventuales con los vendedores de petróleo a precios más bajos. Los proyectos de *fracking*, no solo en los Estados Unidos sino en países latinoamericanos, descenderían automáticamente, quizás por una década. También decrecería el peso de los países petroleros en la región. El problema es que nadie parece poder competir con el petróleo saudí que puede ser explotado a un promedio inferior a USD 10 el barril.

- b) Disminución de las remesas financieras. Como consecuencia de la desaceleración de las economías más importantes del planeta: también puede ir acompañado de menos capacidad financiera para inversiones, o del refugio de los inversionistas en los minerales estratégicos: el oro, el rodio, el coltán y, claro está, la compra de bonos del Tesoro norteamericano, o de acciones de empresas estratégicas.
- c) Si Donald Trump es reelegido presidente. La tendencia sería sensiblemente la misma arriba descrita, incluso con una profundización del nacionalismo y una tendencia a una mayor debilidad del sistema internacional. En ese caso, las propuestas provenientes de Latinoamérica serían más individuales y menos coordinadas.

Sin embargo, si la cantidad de pérdidas de vidas humanas por el COVID-19 es muy alta en Estados Unidos, debido a los altos costos y la cobertura limitada de salud de sus habitantes, y si la economía sufre consecuencias importantes, el expresidente Biden podría ganar las elecciones de noviembre. En ese caso, la política exterior volvería a poner énfasis en el Sistema Internacional. Podría haber espacio para mayores consensos regionales en América Latina, si bien las relaciones de confianza y las transiciones graduales en el continente, tomarían buena parte de la década. Lo más interesante del proceso, podría ser un *modus vivendi* entre los Estados Unidos y China, que permitiría retomar los acuerdos económicos de la Cuenca del Pacífico. Ello abriría de nuevo los espacios para actividades conjuntas de América Latina en la región.

- d) Europa puede salir debilitada de la crisis. Es previsible que en el futuro próximo existan fuerzas centrífugas o, por lo menos limitaciones a la libre circulación de personas, el paradójico talón de Aquiles del proceso. El efecto Brexit también puede contar de manera negativa. En esa medida, el “modelo” europeo sería limitado en América Latina, por lo menos en el corto plazo.
- e) Los países latinoamericanos fragmentándose entre los Estados Unidos y China, por una parte, e inmersos en sus determinantes internos frente a la crisis, no parecen tener una respuesta colectiva frente a los grandes retos de la década que comienza. Por lo menos, esa tendencia parece clara en el corto y quizás en el mediano plazo. Por su parte, Rusia y Europa podrían tender a ser menos importantes

en el relacionamiento exterior de los países de la región. Aunque Europa puede seguir siendo un modelo a ojos de los latinoamericanos, para la promoción de la democracia y los derechos humanos, lo mismo que los tejidos sociales, el reconocimiento a la diversidad y los temas culturales en el más amplio sentido.

- f) En cualquier caso, las posibilidades de retomar el liderazgo brasileño en la región se ven muy limitadas en el corto plazo. El “efecto Odebrecht” fue demoledor para las inversiones, el *know how* y la presencia de Brasil en todo el continente. Cualquiera sea el color político dominante en Brasil, el asunto será, por muchos años, una limitante para su presencia en el resto de América Latina. Por su parte, México parece querer concentrarse bajo López Obrador, más en la política interna que en la internacional. Su influencia puede ser también limitada en los próximos años en el continente. Con el gran potencial económico, pero con las limitaciones políticas de Brasil y México, las posibilidades reales de agrupamientos o de concertaciones políticas latinoamericanas, seguramente tienen más obstáculos que en las décadas anteriores.
- g) Un acercamiento estratégico al Asia-Pacífico, de ser posible por el contexto internacional, podría darle a América Latina una posibilidad de concertación en la Gran Cuenca. Pero ello, sería bajo modelos más cercanos al de ASEAN que a los de Unión Europea.
- h) Tampoco es fácil prever un relacionamiento conjunto frente al Reino Unido o a la *Commonwealth*. De hecho, un acercamiento al área del Caribe insular, requeriría tomar en cuenta que la mayor parte de los países de esa región son miembros de la *Commonwealth* y tienen, además relaciones preferenciales con los Estados Unidos y Canadá.

Otros factores que contribuyen a una pérdida de la regionalización en la Agenda son:

- El debilitamiento del sector exterior frente al conjunto del Estado.
- La política exterior no parece estar en la Agenda de la sociedad civil.
- Existe una decepción con los procesos de integración, por lo menos, en Sudamérica. México por su parte, tiene su proceso estructurado en el marco del NAFTA.
- Agotamiento en los procesos de consulta y cooperación regional latinoamericanos. Su efectividad es muy limitada, y obedece más a procesos coyunturales. Ya no existe un mecanismo de consulta operativo, semejante al anterior Grupo de Río, que registró éxitos diplomáticos indudables.
- Se ha otorgado preferencia creciente a respuestas parciales *ad hoc* (según el tema), no según la geografía. Es decir, se ha priorizado el

relacionamiento con otros países en asuntos puntuales y no en el relacionamiento regional propiamente dicho.

- Es evidente, en la actualidad, la ausencia de una estrategia regional como paso para la inserción internacional, sea como respuesta o propuesta, no parece existir en el corto plazo. Los análisis que hablan de la necesidad de fortalecer la voluntad política en esta dirección parecen olvidar que esa fórmula no significa nada; lo que es necesario es analizar por qué esa voluntad política se perdió, o se guardó en el cajón de los recuerdos, o simplemente ha dejado de existir en los términos tradicionales.

Finalmente, y complementando los escenarios posibles, una serie de respuestas colectivas a nivel latinoamericano frente a los retos globales –los estructurales y los coyunturales–, es posible solo si se dan tres condiciones:

1. La reversión de la tendencia a debilitar los regímenes internacionales. Ello implicaría cambios en los Estados Unidos
2. El desarrollo económico que implique la posibilidad de intercambios regionales de productos con valor agregado relevante, aprovechando nichos de mercado; no tiene sentido plantear procesos de integración entre países que piensen que el desarrollo real en el mundo contemporáneo se da exportándose las mismas materias primas o los mismos frutos de la tierra.
3. La disminución o desaparición de la profunda ideologización de algunos de los gobiernos de la región.

No parece posible que puedan restringirse los grandes temas transversales al ámbito latinoamericano, ya que implican otros actores del mundo, lo cual hace que no sea fácil plantearse posiciones latinoamericanas sólidas sobre los mismos. Lo mencionado precedentemente es el caso de asuntos como: cambio climático, bosques, demografía, cadenas de valor, régimen de los océanos, objetivos del milenio, derechos humanos, promoción de la democracia, energía, turismo, seguridad regional, amenazas asimétricas, cambios tecnológicos, valor agregado, ciencia y tecnología.

En conclusión, las propuestas de respuesta colectiva o conjunta, o por lo menos concertada frente a los retos del presente y el próximo futuro, no parecieran estar en la Agenda actual del continente. Eso no significa que no puedan estarlo en el futuro, pero se requieren cambios importantes y acción política para que sea posible. Promover la reflexión sistemática en esa dirección pareciera ser una prioridad que debe afrontarse.

## 2. El peso de las potencias

*El repliegue de los Estados Unidos de América*

Jorge Domínguez  
Mariano Aguirre Ernst  
Luis Maira

*El desembarco de la República Popular China*

Enrique Dussel Peters  
Haibin Niu  
Eduardo Pastrana Buelvas y Rafael Castro Alegría

*El retorno de Rusia*

Vladimir Rouvinski  
Dmitry Razumovsky  
Leyde E. Rodríguez Hernández



## **Entre la obsesión y el olvido: Estados Unidos frente a América Latina y su redescubrimiento por Trump**

Jorge I. Domínguez

“Le dedico el 90 por ciento de mi tiempo a los países al norte de Venezuela, sin incluir a Venezuela”, hacia fines de los setenta, así afirmaba Robert Pastor, durante cuatro años asesor para América Latina en el Consejo Nacional de Seguridad del Presidente Jimmy Carter<sup>1</sup>. En aquellos años, las negociaciones con Panamá acerca del canal y de la zona que lo rodeaba, la revolución sandinista en Nicaragua, las revoluciones en El Salvador y Guatemala, el golpe revolucionario en Granada y otros conatos de violencia en las Antillas anglófonas, la intervención poselectoral de Estados Unidos en República Dominicana en 1978 para garantizar la victoria de la oposición, los altibajos en las relaciones con Cuba, los flujos de migrantes indocumentados provenientes de Haití y Cuba y las negociaciones con México sobre gas natural y petróleo ocupaban todo el tiempo de Pastor.

Medio siglo después, el documento oficial que explica la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos (The White House, 2017), bajo el presidente Donald Trump, se refiere por nombre, a lo largo de su texto, solamente a cinco países en América Latina: Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela y Cuba. Por implicación, la mención de la defensa de las fronteras involucra a México, aunque sin mencionar su nombre. La criminalidad y el narcotráfico se ejemplifican por el fentanilo, culpando a China; la coca, la cocaína y los países andinos no se indican, aunque se puede inferir que inciden en tal problemática.

Desde Carter hasta Trump, Estados Unidos ha definido sus intereses y sus estrategias hacia América Latina dividiendo a la región en dos partes. En las islas y en el entorno del mediterráneo americano –los países que bordean al mar Caribe, la ruta de la corriente del Golfo, el Golfo de México y la frontera con México– Estados Unidos insiste en garantizar su primacía. En Sudamérica, la acción de este país ha sido más esporádica y coyuntural, respondiendo más a percepciones de supuestas amenazas. En el intervalo de ese medio siglo, las tropas estadounidenses invaden Granada, Panamá y dos veces a Haití; y se obsesiona con las guerras civiles en América Central durante los años

ochenta, contribuyendo a su internacionalización. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá, más conocido por sus siglas en inglés como NAFTA, fue el primer acuerdo comercial minilateral en su historia. Hacia fines del siglo XX, promulga la “guerra contra las drogas” que otorga importancia a Colombia y, por ende, a la zona andina. Aplica en el presente siglo medidas coercitivas contra Cuba y Venezuela. Las riberas suramericanas del mar Caribe, por tanto, se añaden al dibujo trazado por Robert Pastor, pero siguen los países del Cono Sur bajo un relativo olvido.

En este artículo, mi argumento parte de la observación que Estados Unidos no “ve” una América Latina, sino que observa dos zonas diferentes. La más cercana, usualmente le obsesiona; la más lejana, le interesa con menos frecuencia e intensidad. Define sus intereses y sus estrategias acorde con esa percepción bifurcada. Las estrategias hacia sus vecinos cercanos han exhibido un alto componente militar, aunque apuntaladas por estrategias políticas y económicas; hacia los más lejanos, poseen mayor relevancia las estrategias políticas y económicas. La única estrategia plenamente continental ha sido el uso, directo o indirecto, de su poder seductor, que en inglés se conoce como *soft power*.

Hay tres etapas de larga duración: la primera, territorial; la segunda, imperial; la tercera, hegemónica, con la duda si en el siglo XXI prevalece el olvido. En el siglo XIX, su interés por el mediterráneo americano enfatizó lo territorial, que requería una estrategia militar. Después de 1898, su nuevo interés imperial, para gobernar indirectamente a países formalmente soberanos, conlleva invasiones militares a países vecinos, todos en o bordeando este mediterráneo. La más reciente invasión militar ocurrió en Haití en 2004. Desde el XIX, pero principalmente desde 1880 hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, sus intereses económicos desplegaron sesgos proteccionistas y mercantilistas. Comenzando, en 1823, con el discurso del presidente James Monroe, le interesa diseñar y proyectar su hegemonía y, a partir de los años treinta, aplicarla, mediante el consentimiento de otros países hemisféricos. Para lograrlo, reorienta sus estrategias políticas y económicas, sumándolas a su poder seductor.

Concluyo observando un posible giro a partir del fin de la Guerra Fría en Europa (1990): un desliz hacia el olvido en todo el hemisferio, iniciado con la presidencia de George W. Bush y continuando bajo la de Barack Obama. Expongo mi duda si, bajo Trump, el repunte de la bifurcación geográfica y el retorno a definir sus intereses como obsesiones en el ámbito del mediterráneo americano, son meramente aberrantes en el actual sistema internacional, o reflejan un nuevo capítulo: abandono simultáneo de las invasiones militares, de la ambición hegemónica y del poder seductor como estrategia gubernamental, para tratar de imponer sus preferencias mediante amenazas verbales, la generación de incertidumbre y los chantajes económicos.



## **De potencia emergente a potencia imperial: intereses cambiantes**

Esa partición estratégica de América Latina parte de su primer secretario de Estado y posterior presidente, Thomas Jefferson, quien le insiste a España que los Estados Unidos no objetaban si mantenía su dominio en sus restantes colonias, pero que no toleraría que transfiriera sus posesiones a otras potencias. Formulaba, de esta manera, una ambición característica de una “potencia emergente”, imponiendo sus preferencias frente a una potencia declinante. A partir de la Primera Guerra Mundial, ese mismo principio de no-transferencia se aplicó a las Antillas británicas, francesas, holandesas y danesas para disuadir a Alemania de su ocupación.

Los intereses de Estados Unidos cambian durante su expansión territorial. Desata, en 1846, la guerra contra México, conquistando algo más de la mitad norteña de lo que era México. Declara la guerra contra España en 1898 y conquista Cuba, Puerto Rico e islas en el océano Pacífico, en particular, el archipiélago de Filipinas. Además, adquiere mediante la guerra, la coerción y la compra la posesión de la Florida (1821), Alaska (1867), Puerto Rico y Hawái (1898) y las Antillas danesas (1917). Entra al siglo XX como una de las principales potencias del mundo, predominante en el hemisferio occidental.

Estados Unidos se transforma en potencia imperial, época que dura desde comienzos del siglo XX hasta comienzos de los treinta y modifican sus intereses. Aparte de la compra de las Antillas danesas, deja para siempre, aumentar su espacio territorial en este continente. Sin embargo, establece su dominio sobre Estados formalmente independientes, que ocupa militarmente en diversos momentos, definiendo las políticas de estos tanto en el ámbito interno como internacional<sup>2</sup> Se comporta, como una potencia imperial en Cuba, Haití, República Dominicana, Panamá y Nicaragua. Demuestra su poder mediante la toma de Veracruz en 1914 y, en 1917, invade el norte de México en búsqueda de Pancho Villa. Son ejemplos diferentes, pero las prioridades e intereses geográficos coinciden. En todos los casos con un componente militar y una disposición agresiva, el espacio del mediterráneo americano es el principal objetivo, aunque ya sin intenciones anexionistas<sup>3</sup>.

## **De potencia imperial a potencia hegemónica: estrategias innovadoras**

La primera gran definición de estrategia continental de Estados Unidos evitó una división geográfica del continente, abarcó la totalidad del hemisferio occidental, y apuntó, aunque prematuramente, a lo

que será la estrategia hegemónica norteamericana a partir de los años treinta. En 1823, el presidente James Monroe afirma, en su mensaje al Congreso, que Estados Unidos no intervendrá en guerras en Europa o en los asuntos internos de países europeos. Sin embargo, se opone a cualquier nuevo intento de colonización europea en el continente (una versión ampliada del principio de no-transferencia) y a cualquier intervención que implique un diseño de la política interna de cualquier país del hemisferio occidental. En particular, se opone a cualquier intento europeo de extender “su sistema” en continente americano. Klemens von Metternich, canciller de Austria, resumió magistralmente esta dimensión ideológica de la nueva estrategia estadounidense, es decir, oponía no solamente “poder contra poder” sino, además, “altar contra altar” (Perkins, 1963: 56-57, 392). La estrategia monroviiana no implicaba, aunque no prohibía, la expansión territorial de Estados Unidos a costa de sus vecinos, o imposiciones imperiales, e insistía en incorporar una dimensión ideológica para distinguirse de otras potencias.

A medida que Estados Unidos pasa a ser una potencia mundial, aumenta la importancia de sus relaciones con países de América del Sur. De ahí, entre otros ejemplos, la alianza formal entre Brasil y Estados Unidos durante las dos guerras mundiales y, a lo largo del siglo XX, la colaboración con Venezuela que lubrica su petróleo. Consecuencia de la alianza con Brasil es una relación más compleja y, a veces, hostil con Argentina. Surge también un ocasional interés por el mantenimiento de la paz interestatal suramericana, como fue su participación, junto a Argentina, Brasil, y Chile, como países garantes del Protocolo de Río de Janeiro (1942) que intentó ponerle un punto final a la guerra, que estalló en 1941, entre Ecuador y Perú.

En la aplicación de estas más amplias definiciones de intereses y de estrategias, el adversario suele ser extracontinental, es decir, Alemania en la primera mitad y la Unión Soviética durante la segunda mitad del siglo XX. Prevalece la diplomacia en búsqueda de alianzas para resistir al adversario extracontinental. Este enfoque coadyuvó a que mejoren las relaciones entre México y Estados Unidos (ya señalado por Cline, 1963). Desde la década de 1930, se transforma la política imperial en política hegemónica a medida que Estados Unidos deja de ocupar y gobernar a sus vecinos, Wood (1961) lo describe con entusiasmo.

“Hegemonía” implica un poder desigual, con dimensiones militares, políticas, económicas, culturales e ideológicas. El Estado más débil consiente a la preponderancia del más fuerte. Este le garantiza protección y paz y promueve la prosperidad compartida bajo ese arco hegemónico. El Estado hegemónico, además, resalta el valor de sus instituciones, su propia prosperidad, su impacto sobre la cultura popular, lo cual genera admiración, y a veces mimetismo, en los países bajo su arco hegemónico. Se manifiesta en su dimensión militar,

económica y política, por primera vez mediante la alianza continental durante la Segunda Guerra Mundial (Argentina exceptuada, hasta el final).

Se reproduce una similar alianza en el marco de la llamada Guerra Fría durante la confrontación con la Unión Soviética. Sus cartas fundacionales, en lo militar y en lo político-ideológico, datan de fines de los años cuarenta: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Organización de Estados Americanos (OEA), institucionalizan las claves de la Doctrina Monroe pero con un giro multilateral donde ahora todos se oponen a una intervención extracontinental en el hemisferio occidental y, en la Carta de la OEA, se plasma esa oposición de “altar contra altar”, esta vez en defensa de la democracia en este hemisferio. A cambio del apoyo latinoamericano a Estados Unidos en su confrontación con la Unión Soviética, el país del Norte se compromete a no intervenir en los asuntos internos de los países miembros de la OEA. Publicita su desinterés por ambiciones territoriales al devolver la zona conocida como El Chamizal a México en los sesenta y paulatinamente la zona del Canal de Panamá a Panamá entre 1979 y 1999.

La estrategia hegemónica de Estados Unidos en el continente incorporó una dimensión económica. Durante la época imperial, empresas norteamericanas invierten en los países vecinos. Durante la era del Buen Vecino, bajo la presidencia de Franklin Roosevelt, se consolida este nuevo empeño hegemónico y promueve tratados bilaterales de comercio preferencial. Al concluir la Segunda Guerra Mundial, impulsa la fundación del Fondo Monetario Internacional para estabilizar las finanzas de la economía mundial y la del Banco Mundial para reconstruir las economías europeas y, más tarde, para facilitar el desarrollo de países como los latinoamericanos.

Por último, la estrategia hegemónica incorporó el “poder seductor” de Estados Unidos. Hubo ya una influencia del ejemplo estadounidense en los debates y diseños constitucionales latinoamericanos de la primera mitad del siglo XIX. Pero el primer diagnóstico pleno de este poder seductor lo realizó el uruguayo José Enrique Rodó, mediante la publicación de *Ariel* (1900), ampliamente difundido inmediatamente después de que Estados Unidos derrota, en 1898, a España. Rodó insiste en que el triunfo norteamericano desborda lo meramente militar. Es el triunfo de lo que él categoriza como *nordomanía*, es decir, una atracción excesiva por el pujante aunque vulgar dinamismo estadounidense, que endulza su nuevo poder ya imperial y posteriormente hegemónico. Incorpora la expansión de: escuelas y bibliotecas públicas y gratuitas, la económica y, eventualmente, la televisión y las películas de Hollywood, entre otros ejemplos.

El triunfo militar, el triunfo económico y el triunfo neorrománico, en sus dimensiones culturales e ideológicas, apuntalan la estrategia de construcción hegemónica estadounidense en el hemisferio occidental a partir de su primer apogeo a fin del siglo XIX, afianzado en su segundo apogeo al concluir la Segunda Guerra Mundial y perdurando durante el resto del XX.

## **Estados Unidos ejerce y abandona su hegemonía**

Estados Unidos resultó ser, sin embargo, un enemigo de su propia estrategia hegemónica. No cumplió con su autoimpuesta disciplina de no intervenir en los asuntos internos de los países latinoamericanos durante la Guerra Fría. Constituyen ejemplo de lo enunciado previamente que: a) Invade la República Dominicana en 1965; b) Organiza, auspicia y promueve invasiones de exiliados a Guatemala (1954), Cuba (1961) y Nicaragua (década de 1980); c) Apoya golpes militares, país tras país, en todo el continente, salvo ocasionales excepciones, prefiriendo la consolidación de una dictadura a una victoria –amenaza casi siempre exagerada– del comunismo, obsesión que caracteriza a todos los presidentes de Estados Unidos desde los 1940 hasta los 1980<sup>4</sup>; d) Reacciona con tardanza en los ochenta frente a la crisis económica latinoamericana, la peor desde 1930; e) Deja de apoyar a la OEA; f) Su respaldo a gobiernos dictatoriales entre los años 1940 y los 1980, subvierte el poder seductor de su democracia como instrumento estratégico. Estas dictaduras suelen reconocer el predominio hegemónico de Estados Unidos en un marco de Guerra Fría y economía de mercado, desde la década de 1940 hasta mediados de los setenta, pero, su consentimiento es menos confiable desde entonces.

La evolución de la economía mundial y la de Estados Unidos, reducen dramáticamente la importancia económica latinoamericana para Estados Unidos, ya evidente en los ochenta (Lowenthal, 1987); y reorienta su comercio e inversiones internacionales, primero hacia Europa, más tarde hacia las economías pujantes del Este de Asia. El valor estratégico para Estados Unidos del petróleo y diversos minerales que se encuentran en América Latina también decae. Las fuentes de petróleo y de minerales se multiplican en todo del planeta, si algún gobierno latinoamericano cierra el acceso estadounidense a esos recursos naturales, se obtienen en otras partes. El valor estratégico del Canal de Panamá decae, y los portaviones, y las flotas que los acompañan, son demasiado grandes para cruzar el canal; parten de puerto estadounidense rumbo a su destino asignado sin transitar el Canal, puesto que los buques de transporte comercial exceden la capacidad del Canal.

## Resurgimiento y crisis de una nueva estrategia hegemónica

El colapso de la Unión Soviética y de los regímenes comunistas en Europa central y oriental, que pone fin a la Guerra Fría en Europa, libera a Estados Unidos de su persistente pavor y obsesión de que triunfaría el comunismo en algún país del continente. La Unión Europea y sus países miembros reorientan sus recursos a consolidar la transición política y económica de los países excomunistas, reduciendo su involucración con América Latina. La parálisis de la que había sido una pujante economía en Japón conduce a un resultado similar. La grave crisis económica de los años ochenta había debilitado a toda América Latina. De pronto, Estados Unidos, sólo, resurge como el gran triunfante de la Guerra Fría, sin par mundial en el ámbito militar, contando con la capacidad de invadir Panamá en 1989 o Kuwait en 1991 a su libre albedrío.

Durante la década de 1990, la nueva estrategia de Estados Unidos prioriza la búsqueda de alianzas militares (guerra en Kuwait), cooperación multilateral (fundación de la Organización Mundial del Comercio) y coaliciones continentales o minilaterales en el hemisferio occidental. El ocaso de los regímenes autoritarios permite una coalición entre países latinoamericanos y Estados Unidos que, en 1991, culmina en el Compromiso de Santiago para defender los nuevos regímenes constitucionales democráticos; se reactiva, así, el poder seductor del triunfo mundial de la democracia. Fortalecen la OEA como instrumento de su defensa y aumentan las capacidades del Banco Interamericano de Desarrollo. Las negociaciones iniciadas bajo la presidencia de George H. W. Bush, concluidas bajo la de Bill Clinton, crean NAFTA para promover el libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos hasta inicios del siglo XXI, le sigue un intento de construir un Área de Libre Comercio en las Américas. De esta manera, al poder militar de Estados Unidos se suma su nueva capacidad económica y su nuevo fervor por la economía de libre mercado y por regímenes políticos democráticos, dimensiones ideológicas de su poder seductor que vuelven a endulzar su hegemonía.

Hay, sin embargo, un desencuentro entre esta estrategia hacia América Latina y los intereses generales de Estados Unidos al concluir la Guerra Fría. Latinoamérica carece de importancia militar para el ejercicio mundial del poder estadounidense (Desch, 1993: 146-149). Cuba deja de ser una “amenaza” militar gracias al derrumbe de la Unión Soviética y la repatriación de las fuerzas armadas de Cuba que habían luchado en diversos países. Estados Unidos marcha a la guerra contra Iraq en 2003, sin mucho apoyo latinoamericano, lo que no le importa. Hay dos hitos en 2014. Cuando Rusia despoja a Ucrania de Crimea, se refuerza la alianza de Estados Unidos con Europa, no siendo una prioridad estratégica América Latina. Cuando China sistemáticamente ocupa el

Mar del Sur de China, Japón, Corea del Sur, Australia y los países del sudeste de Asia fortalecen vínculos con Estados Unidos, nuevamente demostrando que América Latina no representa prioridad estratégica. El intento de establecer una zona de libre comercio continental muere en 2005, sin consecuencias económicas adversas para Estados Unidos. Si bien México y Canadá adquieren una nueva importancia estratégica en el ámbito económico en este siglo, lo carece el resto del continente. Estados Unidos se recupera de la grave crisis económica de 2008-2009, mientras que la bonanza económica suramericana llega a su fin, producto de esa misma crisis, a la que le sigue una débil recuperación en la región. La creciente hostilidad de la Administración Bush frente a Venezuela y Cuba, y sus desencuentros con Argentina y Bolivia, entre otros factores, debilitan el consenso democrático continental.

Crece un olvido frente a América Latina, en lo que las administraciones de Bush y Obama se parecen. La política de ambos hacia Latinoamérica recuerda la observación inicial de Robert Pastor. México y Cuba importan (y, con menor peso, Venezuela); Centroamérica interesa por sus flujos migratorios y Colombia por el narcotráfico. Pero la importancia relativa de Centroamérica era ya muy inferior a lo fue en los ochenta y la de Colombia menos de lo que había sido a comienzos del siglo XXI. Mayormente Sudamérica, y esta vez el resto de las Antillas, requieren, al parecer, poca atención. Estados Unidos invade Haití en 2004, pero, rápidamente deja su ocupación militar a Brasil bajo los auspicios de Naciones Unidas. Además, en 2006, deja en manos de Brasil y España lidiar con Bolivia frente a la posible expropiación de empresas internacionales productoras de gas. Son el Grupo de Río y Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), sin la participación de Estados Unidos, quienes mitigan los conflictos entre Colombia, Ecuador, y Venezuela en 2008 y la grave amenaza secesionista en Bolivia. La capacidad de concertación continental por parte de Estados Unidos deja de ser una realidad contemporánea.

### **Trump redescubre América Latina: la obsesión se impone**

Donald Trump redescubre América Latina durante su exitosa campaña presidencial en 2016, que se ancló en su manifiesta y despectiva hostilidad frente a migrantes mexicanos y, por ende, hacia los centroamericanos. Ya en la Casa Blanca, insistió en una renegociación de NAFTA para lograr un nuevo acuerdo más a su gusto, acorde a su proteccionismo mercantilista. Exigió, también con éxito, que México, bajo un presidente de izquierda, cooperara para bloquear el tránsito de migrantes centroamericanos y de otros lares rumbo a Estados Unidos. El gobierno de México se convierte en el “muro” fronterizo que Trump había prometido durante su campaña.

Donald Trump, admirador de dictadores en Rusia, Egipto y Arabia Saudita, acepta un barniz ideológico para justificar sus políticas hacia el llamado “triángulo de tiranías”, es decir, los gobiernos de Nicolás Maduro en Venezuela, Daniel Ortega en Nicaragua y Raúl Castro y Miguel Díaz-Canel en Cuba. Trump expande las sanciones ya impuestas a Nicaragua bajo la presidencia de Obama, originalmente por abusos electorales en las elecciones municipales de 2009. Añade múltiples sanciones a las ya comenzadas bajo G. W. Bush contra el gobierno de Hugo Chávez y seguidas bajo el mandato de Obama por el comportamiento autoritario y corrupto del gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, con Trump, entre otras medidas, autorizando la expropiación *de facto* de CITGO, subsidiaria de Petróleos de Venezuela. Trump reactiva y expande las sanciones económicas contra Cuba, que Obama redujo pero que nunca se levantaron.

Por lo general, hay pocos indicios de que Trump creía en los principios fundamentales de la defensa internacional de la democracia, e igualmente pocas señales de que poseía un real interés en este redescubrimiento de la Guerra Fría en el hemisferio. Más bien, pareció responder a las sugerencias de sus asesores en el Consejo Nacional de Seguridad y, en particular y muy prioritariamente, a sus incentivos electorales por ganar apoyo de las diásporas venezolana, cubana y nicaragüense en el Estado de la Florida, clave para su reelección. En víspera de su campaña presidencial de 2020, las medidas impuestas bajo su presidencia no habían logrado su propósito, es decir, derrumbar a estos tres regímenes políticos.

Más allá de esos tres casos de hostilidad por claro diseño, el estilo negociador de Trump con los aliados hemisféricos de Estados Unidos ha sido marcadamente contrario a la posibilidad de restaurar o fortalecer su hegemonía. Trump insiste en generar incertidumbre como instrumento de negociación, e imponer castigos para obligar “al otro” a que acepte su propuesta. No hay semblanza de un poder seductor en *America First*, no hay reconocimiento de intereses compartidos o de la utilidad de la cooperación internacional. Amenazó a México, una y otra vez, con la opción de cerrar la frontera; inclusive, una vez firmado el nuevo acuerdo NAFTA, Trump unilateralmente, y en violación de este nuevo acuerdo, amenazó con la imposición de aranceles si México no intensificaba su interposición migratoria en contra de los centroamericanos.

Las propuestas presupuestales de la Casa Blanca al Congreso han buscado recortar la ayuda económica en el hemisferio en un 37 por ciento, inclusive para Centroamérica a pesar de la persistente crisis migratoria. Por una parte, la U.S. *Drug Enforcement Administration* (DEA) señala en 2019 que la “amenaza” de la cocaína ha “resurgido” y que Colombia es la clave de su producción; pese a esto, la Casa

Blanca propuso recortar la ayuda estadounidense para Colombia en un 45 por ciento del año fiscal 2018 al 2020 (DEA, 2019: 5). Trump, personalmente, insultó al presidente de Colombia, Iván Duque, quizás el mejor aliado de Estados Unidos en Suramérica, por insuficiente colaboración contra el narcotráfico. El presidente Jair Bolsonaro, alabando a Trump, cambia la política exterior de Brasil, rompe con el gobierno de Maduro en Venezuela y expulsa a los médicos cubanos, entre otras innovaciones. A pesar de eso, Trump anunció la imposición de aranceles a productos siderúrgicos de Argentina y Brasil; aunque se redujeron posteriormente para Brasil, prevaleció una vez más una estrategia de confrontación.

Trump presume el conflicto en vez de la concertación. Al mismo tiempo que busca apoyo de estos gobiernos, la negociación incluye castigos públicos y, a veces, la evidente humillación personal de aliados. No funciona ya la hegemonía –el consentimiento del más débil– sino que opera la burda imposición coercitiva por parte del más fuerte. Trump es el primer presidente estadounidense, desde que James Polk procede a la invasión de México, a quien le interesa poco el poder seductor de Estados Unidos como coagulante de las relaciones hemisféricas. Prefiere la imposición a la cooperación. Por primera vez, desde Franklin Roosevelt, la Casa Blanca desdeña la cooperación multilateral tanto en los ámbitos mundiales como en los hemisféricos.

## Conclusión

El redescubrimiento de América Latina bajo la presidencia de Trump puede que sea simplemente una aberración, y que sus eventuales sucesores no compartirán sus obsesiones mercantilistas o xenofóbicas o su cariño por las obsesiones heredadas de la Guerra Fría. Sin embargo, la opción que había prevalecido a los inicios del siglo XXI no había sido la eficaz aplicación de una estrategia hegemónica en el hemisferio. El gobierno de Estados Unidos bajo G. W. Bush y Obama indicaba sus prioridades en política exterior: el Este de Asia, con China emergente, el Este de Europa, con Rusia revanchista, y el Oriente Medio en luchas contra terroristas de diversos matices. Las relaciones comerciales, a pesar de la firma de varios acuerdos bilaterales, también subrayaban la falta de peso en la economía estadounidense de todos los países al sur de México. La masiva deportación de migrantes latinoamericanos indocumentados durante la presidencia de Obama no fue un indicador de cariño, dispuesto como hegemón a aceptar costes migratorios en pro de un bien compartido y mejor.

La principal opción frente al redescubrimiento Trumpista es el relativo olvido, consecuencia, al inicio inadvertida, del fin de la Guerra Fría, de la pérdida del pánico y de la obsesión frente al comunismo y del rezago



relativo del crecimiento de las economías latinoamericanas frente a otras partes del mundo. Lo que queda de interés estadounidense por la región es fuente de conflicto (migración, narcotráfico) más que de cooperación. Quizás José Enrique Rodó no tendría ya que preocuparse por el reto de la *nordomanía*, que no genera Trump. Al menos por el momento, la hegemonía de Estados Unidos: R.I.P (*Rest in Peace*, en español: Descansa en Paz).

## Notas

1. Conversación personal con Robert Pastor.
2. Para una explicación de esta política imperial, no hostil a ella, Munro (1964).
3. Para una defensa académica contemporánea de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, Bemis (1943).
4. Domínguez (1999) compara tres posibles explicaciones del comportamiento de Estados Unidos en los casos extremos y concluye que su temor a una victoria comunista excede el valor explicativo de su temor al papel de la Unión Soviética o su alarma por la expropiación de propiedades de sus empresas.



## **Las políticas posimperiales de Donald Trump hacia América Latina<sup>1</sup>**

Mariano Aguirre Ernst

La presidencia de Donald Trump ha generado un profundo impacto en las relaciones internacionales, especialmente en los campos de la seguridad y el comercio. Tanto los aliados tradicionales de la OTAN, al igual que Japón, Corea del Sur y Australia y una serie de países del Sur ven como el presidente de Estados Unidos les critica, presiona, desprecia o ignora.

En el terreno del control de armas nucleares, Trump ha retirado a Estados Unidos del acuerdo sobre el programa nuclear iraní y del tratado sobre armamento nuclear de alcance intermedio en Europa (INF en sus siglas en inglés) y considera abandonar el tratado sobre armas nucleares de largo alcance negociado en el final de la Guerra Fría entre Washington y Moscú.

Asimismo, ha tomado por sorpresa a los aliados europeos en octubre de 2019, al retirar casi todas las tropas estadounidenses que luchaban con los kurdos contra el Estado Islámico en el noroeste de Siria, dejando el espacio a Rusia para controlar ese territorio. Casi paralelamente está procediendo a la salida de las fuerzas estadounidenses de Irak y Afganistán.

En el caso de América Latina y el Caribe, las políticas de Trump están particularmente orientadas a detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos, contener la migración y expulsar a latinoamericanos, presionar y cambiar los regímenes en Venezuela, Cuba y Nicaragua (con diferente énfasis en cada uno de los casos, al tiempo que saludó con beneplácito la caída de Evo Morales en Bolivia en noviembre de 2019). Igualmente, buscan lograr mejores términos de intercambio comercial con libre acceso a los mercados locales para los productos de Estados Unidos y erigir barreras arancelarias para la importación de bienes en el mercado estadounidense.

En un segundo círculo de intereses, aunque no de menor importancia, quiere limitar la creciente presencia de China en la región, estrechar relaciones con gobiernos ideológicamente afines (desde la derecha hasta la ultraderecha) y mantener los vínculos de seguridad entre el

Pentágono y las fuerzas armadas de una serie de países del continente, particularmente Colombia. Este último objetivo va fuertemente a la “guerra contra las drogas”.

Sus prioridades hacia América Latina y el Caribe no son nuevas respecto de gobiernos anteriores, con excepción de la tensión con China, aunque los énfasis son diferentes. Además, tiene un premeditado intento de abandonar y revertir todo lo que la Administración de Barack Obama avanzó en las relaciones entre el Norte y el Sur del continente.

En diciembre de 2019, el secretario de Estado, Mike Pompeo, explicó que en el marco de “una diplomacia sustentada por la conversación franca, por el respeto entre vecinos y amigos, basada en el realismo, moderación y respeto”, Washington “debió recurrir” a presiones económicas para que México, Guatemala, El Salvador y Honduras controlaran el flujo de emigrantes hacia Estados Unidos. Asimismo, indicó que los países latinoamericanos deben evitar las relaciones con China, y acusó a Venezuela y Cuba de estar detrás de las movilizaciones populares que se llevaban a cabo en esos momentos en Colombia, Ecuador y Chile (Pompeo, 2020).

Cuatro años más de presidencia de Trump podrían profundizar la brecha con el resto del continente, incrementando las posiciones que ya están tomando otros países, entre ellos China y Rusia. Esto tendría diferentes consecuencias para las relaciones económicas, los modelos de desarrollo económico de la región y la democracia.

## **El declive**

Las relaciones de Estados Unidos con el mundo se sitúan en su proceso de retirada como potencia líder del escenario internacional. Esta se hizo más clara durante la presidencia de Barack Obama, quien, entendiendo que el sistema internacional había cambiado desde el final de la Guerra Fría, trató de establecer una nueva relación con América Latina en el marco de una política exterior que reconocía la necesidad de insertar el liderazgo de su país dentro del multilateralismo.

Trump, en cambio, rechaza el sistema multilateral, practica un nacionalismo unilateralista agresivo, esgrime un discurso imperial al tiempo que limita las intervenciones armadas y despliega una política de intereses selectivos. Esta combinación de narrativas y acciones, algunas de ellas contradictorias, complican en ocasiones las interpretaciones sobre su política exterior.

Por ejemplo, ejercer en paralelo una retórica agresiva y una retirada genera malentendidos en América Latina, llevando a creer que se

está ante un renacimiento de la Doctrina Monroe y del imperialismo intervencionista. Sin duda, el declive y repliegue en una fase posimperial de un país todavía poderoso, y con un gobierno de ultraderecha, genera graves consecuencias. Pero no significa un regreso a políticas pasadas que ya no tiene capacidad de ejecutar.

La retirada de Estados Unidos como potencia imperial tiene diversos matices. En primer lugar, cuenta con un fuerte poderío económico y militar. Parte de sus empresas, bancos y compañías financieras seguirán teniendo un gran peso. Igualmente, su capacidad militar podría prevalecer sobre eventuales contrincantes. Sin embargo, el proyecto nacional, cohesionado, de actuar como imperio en el mundo, se encuentra en declive por razones internas y debido al ascenso de otras potencias globales y regionales.

El progresivo declive comenzó hace aproximadamente tres décadas. El historiador Paul Kennedy hizo, en 1993, un consistente análisis sobre sus posibles crisis internas y pérdida de liderazgo global. Su tesis fue rechazada como alarmista (Kennedy, 1993). A partir de la primera década del nuevo siglo renació el debate sobre el declive con autores en favor y en contra, y una nueva escuela de conservadores que reconocen y lamentan esa situación y abogan en favor de volver a ejercer liderazgo, especialmente frente a China y Rusia.

La presidencia de Trump ha reforzado los argumentos en favor de la tesis del declive, porque evidencia las disfunciones internas y externas del país. Pero otros expertos y políticos creen (o han creído hasta recientemente) que Trump es una anécdota, un error circunstancial, en todo caso, un producto de un sistema electoral anacrónico. Luego de cuatro años, dicen, Estados Unidos volverá a ejercer su liderazgo.

La realidad, sin embargo, desmiente esta esperanza. Washington muestra una alta incapacidad de controlar dinámicas políticas en el mundo, empezando por Oriente Medio, la zona en la que más inversión política y militar ha hecho durante décadas, y su propio sistema democrático corre serios riesgos (Krugman, 2020). Más aún, en círculos políticos occidentales se asume que la presidencia de Trump ha decidido abandonar el papel de liderazgo del sistema liberal internacional que se edificó desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

El historiador Victor Bulmer-Thomas señala que una serie de factores desgastaron en las últimas décadas la posición imperial de Estados Unidos (Bulmer-Thomas, 2018: 304-325). La primera, que la arquitectura institucional que estableció Washington al final de la Segunda Guerra Mundial, y que favorecía su expansión global, se encuentran debilitadas o tienen menos poder. Entre ellas, se hallan el Consejo de Seguridad de la ONU, el Fondo Monetario Internacional

(FMI), el Banco Mundial, la Organización del Comercio Mundial y la OTAN.

Respecto de América Latina, Washington perdió peso en la Organización de los Estados Americanos (OEA). En la década de 1960 Estados Unidos impuso su voluntad para suspender la participación de Cuba en esta organización. Seis décadas más tarde, ha perdido influencia, tiene más divergencias y ha visto desafiada su autoridad por la creación de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA).

La segunda se relaciona con la diversidad de intereses de los actores no estatales estadounidenses. Desde la década de 1980 el proceso de la globalización generó, paradójicamente, una debilidad del Estado frente a las corporaciones multinacionales con base en Estados Unidos. Muchas de ellas tienen intereses que no coinciden con el Estado. Esto ha quedado en evidencia en el choque entre sectores empresariales y la Administración Trump sobre su guerra comercial con China y la presión sobre México para tener mejores términos de intercambio comercial y que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador no deje pasar a emigrantes provenientes de América Central.

También, entre los actores no estatales se encuentran los medios periodísticos que se han multiplicado y diversificado, rompiéndose el considerable consenso y alianzas que había entre ellos y los gobiernos durante la Guerra Fría. Igualmente, organizaciones no gubernamentales y diferentes iglesias e instituciones filantrópicas estadounidenses operan de forma diferente a la política oficial para la cooperación al desarrollo.

El tercer factor se refiere al papel del Congreso de Estados Unidos. La mayor parte de los congresistas están más interesados en contentar a los electores en sus estados que en la política internacional. El Congreso se paraliza al aferrarse a inercias y a políticas marcadas por la cautela o, generalmente, por el enfrentamiento entre demócratas y republicanos.

Obama tenía interés en situar a su país en un nuevo multilateralismo, pero la mayor parte de los congresistas bloquearon sus iniciativas en terrenos como derechos humanos, medioambiente y control de armas (para uso doméstico y acuerdos internacionales). En el caso latinoamericano, Obama no pudo cerrar la base de Guantánamo ni acabar con las sanciones a Cuba. Para Trump, los representantes y senadores republicanos en el Congreso son los guardianes de sus políticas más conservadoras.

A estos factores se suman, primero, las diferentes fracturas internas del país: desigualdad, pobreza, disfunciones políticas, racismo, tensiones

alrededor de la identidad blanca frente a la población negra, latina y musulmana, decadencia de infraestructuras y falta de cobertura de salud para millones de personas, entre otras cuestiones (Aguirre, 2017). Las caóticas respuestas a las crisis del huracán Katrina (2005) y el virus COVID-19 (2020) son muestras de esa deficiente infraestructura.

Segundo, la paradoja militar. Pese a su gran poderío, desde la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos no ha tenido ninguna victoria militar. En Vietnam, Iraq y Afganistán no logró sus objetivos políticos. Más aún, los tres fracasos generaron consecuencias indeseadas, como la confrontación entre Camboya y Vietnam, la destrucción del Estado Iraquí y la creación del Estado Islámico y el control casi total de Afganistán por parte de los talibanes. En los tres casos fallaron tanto los proyectos contrainsurgentes como de construcción del Estado.

En la década de 1970 comenzaron los problemas para la hegemonía de Estados Unidos. Washington no pudo imponerse en Vietnam y sufrió el impacto del aumento del precio del petróleo. Europa Occidental y Japón ganaron peso económico, tecnológico y comercial mientras que Estados Unidos se había endeudado por el inmenso gasto militar que le supuso la guerra en el sudeste asiático y la competencia con la antigua Unión Soviética.

Con la desaparición de la URSS y el final de la Guerra Fría se especuló con que Estados Unidos sería la única potencia global de un mundo liberal. Esa hipótesis fue desmentida por la incapacidad de Washington de controlar las dinámicas en diversas partes del mundo junto con el ascenso de las potencias emergentes. La crisis interna y el ascenso de otros países cambiaron las relaciones de poder. Cuando Obama llegó a la presidencia, Estados Unidos era la potencia más grande en un mundo multipolar, pero ya no tenía la capacidad de imponer sus intereses y voluntades como en décadas atrás.

## **Del intervencionismo a la estabilización**

La expansión fronteriza de Estados Unidos desde el principio del siglo XIX, impactó sobre América Latina con la incorporación de California, Nuevo México y otros futuros estados y parte del Caribe en unos casos por compra a los imperios español y francés y en otros mediante la fuerza contra México. A medida que los imperios europeos perdieron poder entre la Primera y final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos les sustituyó en el papel de potencia hegemónica en la región y pasó a tener un fuerte peso a través de influencia política sobre gobiernos, alianzas con las élites y fuerzas armadas, intervenciones militares, inversiones y préstamos.

En el curso de la Guerra Fría la región se vio afectada por el dominio estadounidense, que practicó intervenciones militares directas (por ejemplo, República Dominicana en 1965) y conspiró para derrocar gobiernos que le resultarían peligrosos para sus intereses. Washington presionó para que se ilegalizaran los partidos comunistas en la región mientras que el sindicalismo anticomunista estadounidense establecía sus alianzas con sindicatos locales.

A partir de la Revolución cubana (1959) y el surgimiento de una serie de movimientos de guerrillas en Guatemala, Venezuela, Argentina, Bolivia, Colombia, Brasil y Uruguay, entre otros países, Washington forjó fuertes alianzas con las fuerzas armadas locales, ejecutó planes de contrainsurgencia urbana y rural y colaboró en golpes de Estado como el de Chile en 1973. Desde Washington los movimientos nacionalistas eran considerados comunistas, y combatidos en el juego de “suma cero” de la Guerra Fría.

Esa situación de hegemonía se mantuvo, con mayor y menos intensidad según los países, hasta finales del siglo XX. A partir de entonces, coincidiendo con la crisis interna y de creciente legitimidad internacional, y la atención orientada hacia otras partes del mundo, América Latina perdió peso en el interés estratégico de Washington. En 2008 un informe del *Council on Foreign Relations* indicó:

La era de los Estados Unidos como la influencia dominante en América Latina se ha terminado. Los países en la región no solamente son más fuertes, sino que han ampliado sus relaciones con otros, incluyendo a China e India. La atención de los Estados Unidos se ha centrado en otras partes en los últimos años, particularmente por los desafíos que plantea Oriente Medio. El resultado es una región que está modelando su futuro de forma diferente a como fue su pasado (Council on Foreign Relations, 2008).

El interés por controlar el conjunto de la región se fue volviendo particularizado. Después de la intervención de la Granada en 1983, haber auspiciado la guerra por delegación de la *contra* en Nicaragua y la operación de captura del general Manuel Antonio Noriega en Panamá (1989), las intervenciones militares directas tendieron a desaparecer y cambiaron de intención. En 1994, la operación militar de Estados Unidos en Haití estuvo orientada a frenar la inestabilidad que había causado el derrocamiento del presidente Jean-Bertrand Aristide y detener la emigración hacia Florida.

Las tropas estadounidenses derrocaron a la junta liderada por Joseph Raoul Cédras y permitieron el retorno al poder de Aristides. En 1995, fueron sustituidas por una fuerza de paz de las Naciones Unidas



(UNMIH en sus siglas en inglés), también liderada por Estados Unidos, antecesora de la misión de la ONU (MINUSTAH) que se estableció en 2004, liderada por Brasil con fuerte presencia de otros países latinoamericanos.

Haití es un símbolo de la transición de las intervenciones de Washington contra gobiernos y movimientos de izquierdas a operaciones y acciones políticas para promover la estabilidad, preferentemente democrática, y frenar la migración.

En el curso de la presidencia de George W. Bush la política exterior de Estados Unidos se centró en Oriente Medio y Asia suroriental. América Latina descendió entre las prioridades, aunque desde Washington se siguió prestando especial atención a Colombia, donde se financió con 10.000 millones de dólares (entre el 2000 y el 2016) al Plan Colombia para, inicialmente, combatir el narcotráfico y, a partir de 2001, a las guerrillas, particularmente a las FARC. El Estado colombiano recibió ayuda militar masiva y sofisticada, parte de ella encubierta, que le facilitó modernizar sus fuerzas armadas. Esto, unido a una serie de reestructuraciones en esas fuerzas, le permitió asestar duros golpes a los mandos de las FARC (Pizarro, 2018: 182-189 y Priest, 2013).

El gobierno de Obama continuó la política de transición hacia una relación menos intervencionista, marcando una diferencia con los presidentes anteriores sobre la cuestión cubana. Sus prioridades fueron el crecimiento económico y la prosperidad, la seguridad y la gobernabilidad democrática. A la vez, puso más interés en Derechos Humanos y la protección ambiental.

La Administración Obama estableció acuerdos económicos con la región, especialmente el Acuerdo Trans-Pacífico que incluye a Chile, Perú y México. Por otra parte, y en el marco de promocionar la gobernabilidad democrática, apoyó los esfuerzos de anticorrupción de Naciones Unidas en Guatemala. Pero, en 2009, la Casa Blanca no condenó el golpe de Estado ni las subsiguientes violaciones de Derechos Humanos en Honduras. Poco después, el Pentágono negoció el acceso de Estados Unidos a siete bases militares en Colombia.

La apertura de relaciones diplomáticas con Cuba fue un paso muy importante para dar por terminado un largo episodio de la Guerra Fría proyectado en la región. Se inició la cooperación entre los gobiernos de La Habana y Washington, por ejemplo, permitiendo la movilidad entre ciudadanos de los dos países y la cooperación en el Caribe sobre narcotráfico y asistencia humanitaria a Haití (Bill Chávez, 2019).

De especial relevancia fue el apoyo al proceso de paz colombiano entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC. Estados Unidos no intervino en la negociación, facilitada por Noruega y llevada

a cabo en La Habana, pero no la obstruyó. Cuando ya estaba avanzada, Obama designó a un representante especial y el entonces secretario de Estado, John Kerry, se reunió con las FARC en Cuba pese a que esta organización armada formaba parte de la lista mundial de grupos terroristas del departamento de Estado.

## La presión comercial y China gana posiciones

Desde el inicio de su mandato, Trump no mostró interés especial por América Latina. En 2018, el Departamento de Estado indicó que las prioridades hacia esa región serían fomentar el crecimiento económico y la prosperidad; promover la seguridad y favorecer la gobernabilidad democrática. Estas líneas coincidían con la política de Obama. Sin embargo, pronto emergió otra realidad.

En el plano económico, Washington se ha limitado a forzar a Canadá y México a renegociar los términos de intercambio del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) y a cortar la ayuda al desarrollo a una parte de América Central. Por otro lado, en 2017, ordenó la salida de Estados Unidos del Acuerdo Trans-Pacífico que incluye a México, Chile y Perú.

Estados Unidos es un importante socio comercial para la región –mantiene acuerdos de libre comercio con once países del continente– y contabiliza aproximadamente el 33 % de las importaciones de mercancías de América Latina y el Caribe, y el 44 % de las exportaciones en la región. La mayor parte de este comercio es con México, que acumuló, en 2019, el 77 % de las importaciones estadounidenses de la región y el 61 % de las exportaciones hacia la misma.

En 2018, el gobierno estadounidense impuso tarifas más altas para las importaciones estadounidenses de una serie de productos fabricados con acero (25 %) y aluminio (10 %). Esto generó problemas en el comercio con países de la región. En mayo declaró a Argentina y Brasil exentos de estas tarifas a cambio de establecer un sistema de cuotas. Por su parte, México impuso tarifas extras sobre setenta y un productos importados de Estados Unidos. Trump tuvo que incluir a este país entre las excepciones y el gobierno mexicano levantó la medida (Congressional Research Service, 2020:18).

La Casa Blanca acusó también a México de vender a Estados Unidos más de lo que compra, argumentando que el desnivel se debía al NAFTA. El primer país exportó en 2019, bienes por 241.000 millones de dólares al segundo, y le compró por valor de 173.000 millones de dólares. Luego de meses de negociación, el nuevo acuerdo (denominado *United States, México and Canada Agreement - USMCA*) no supuso

cambios sustanciales, aunque posiblemente restrinja el flujo comercial entre los tres países. Por otra parte, gracias a enmiendas propuestas por el Partido Demócrata contiene una serie de ventajas para los trabajadores mexicanos, pero da más poder a las empresas mineras canadienses y estadounidenses para operar con menos restricciones medioambientales (Pérez Rocha, 2020 y Sinclair, 2020).

Pero el nuevo acuerdo le sirvió a Trump para eliminar legislación sobre medio ambiente y vincularlo con la migración mexicana, argumentando que había impuesto la defensa de los intereses de Estados Unidos. Las presiones de Estados Unidos a México alteraron las cadenas de producción y comercio a ambos lados de la frontera durante semanas en 2019, antes que López Obrador aceptase poner controles a la migración centroamericana y mexicana.

Las maniobras comerciales con América Latina no benefician a Estados Unidos en la competencia global que tiene con China. La Estrategia de Defensa Nacional de 2018 definió a China y otras grandes potencias como los mayores desafíos para el país. Mientras que en 2019 el secretario de Estado Mike Pompeo criticaba a Beijing por sus crecientes inversiones y relaciones con gobiernos latinoamericanos, la diplomacia china estrechó sus lazos con Colombia, Argentina, Brasil y Chile. Una serie de países ya han firmado para ser parte de la *Chinese Belt and Road* o nueva “ruta de la seda”. En la última década, las relaciones comerciales entre China y la región se han multiplicado por veinte, y en 2018, se convirtió en el segundo socio comercial de la región, por detrás de Estados Unidos (Koop, 2019).

China ha sido un gran comprador de soja de la región, pero actualmente está diversificando sus inversiones tanto en el sector agrícola como en infraestructuras y producción industrial. Para los gobiernos y los actores económicos de la región, la asociación con China o Washington, países europeos, India, Turquía o Irán depende de quien ofrece las mejores condiciones, y menos de la ideología, como ocurría durante la Guerra Fría.

El pragmatismo de Beijing y los gobiernos de la región es particularmente visible en las relaciones de China con Brasil y Colombia. El presidente Jair Bolsonaro tiene grandes afinidades con Donald Trump, pero eso no ha impedido que China haya superado a Estados Unidos en ser el principal socio comercial de Brasil. Las muy estrechas relaciones de Colombia con Estados Unidos tampoco han ido en contra de que el gobierno de Iván Duque profundizase durante 2019, las relaciones con el país asiático. Este construirá el metro de Bogotá y otras obras de infraestructura, comunicaciones, energías renovables, minería, además de abrir vuelos directos entre los dos países.

## La migración

Las migraciones son cruciales en las relaciones presentes y futuras entre Estados Unidos y América Latina. Durante la campaña electoral en 2017, Trump acusó a los inmigrantes mexicanos, centroamericanos y haitianos de ladrones y violadores como parte de su discurso populista, xenófobo y racista. Así preparó el campo para las políticas restrictivas que implementaría tanto para frenar la inmigración y las solicitudes de asilo como para expulsar a ciudadanos latinoamericanos que viven bajo diferentes estatus en Estados Unidos. El símbolo de su lucha contra la inmigración es la construcción de un “muro” entre México y Estados Unidos, que sería pagado por ese país vecino.

Desde que llegó a la Casa Blanca, Trump adoptó una serie de medidas para limitar la entrada de ciudadanos de origen musulmán, intentó revocar el *Temporary Protected Status* (TPS, en español: Situación de Protección Temporal) que el gobierno provee desde hace décadas a alrededor de 300.000 ciudadanos provenientes de países extranjeros: El Salvador, Haití, Honduras, Nepal, Nicaragua, Somalia, Sudan y Sudán del Sur, Siria, Yemen y Libia, afectados por gobiernos dictatoriales o catástrofes naturales, y expulsar a los hijos de inmigrantes que hayan nacido en Estados Unidos. Jueces de una serie de distritos han frenado, por el momento, la orden presidencial.

La migración fue un tema controvertido durante la presidencia de Obama, especialmente a medida que los republicanos y organizaciones como el *Tea Party* lo adoptaron como tema central de su política. Numerosos representantes y senadores demócratas consideraron que debían mostrarse firmes. En 2006, se aprobó la construcción de una valla (*fence*), apoyada por sesenta y cuatro representantes demócratas en la Cámara de Representantes y veintiséis en el Senado, incluyendo a los entonces senadores Barack Obama, Hillary Clinton y Joe Biden.

Obama autorizó incrementar las deportaciones, que llegaron hasta las 419.000 en 2012, descendiendo a 235.000 en su segundo mandato. Por otro lado, aprobó, en 2012, la *Deferred Action for Childhood Arrivals Executive Order* (DACA) (Orden Ejecutiva de Acción Diferida para Llegados Durante la Infancia) que permitió continuar en el país a los aproximadamente 700.000 hijos de inmigrantes nacidos en Estados Unidos pero cuyos padres habían entrado ilegalmente. Según la DACA, pueden renovar su residencia cada dos años. Se trata de la generación de inmigrantes denominados *dreamers* (soñadores).

En 2013, el Partido Demócrata presentó un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza, oportunidades económicas y modernización del sistema migratorio que fue rechazado por la mayoría republicana después de una negociación entre los dos partidos y pese a que los

demócratas aceptaron incluir un anexo sobre reforzar y ampliar la barrera existente en la frontera, duplicar el número de agentes de la patrulla fronteriza y crear una vía para legalizar a muchos de los aproximadamente once millones de inmigrantes que vivían entonces ilegalmente en Estados Unidos, mientras no tuviesen causas legales en su contra.

La administración Trump comenzó, en 2017, a detener familias de inmigrantes que cruzaban ilegalmente la frontera. Aproximadamente 6000 menores fueron separados de sus padres al entrar en Estados Unidos desde enero de ese año, de acuerdo con una ley que no permite que haya menores en centros carcelarios. Al detener a sus progenitores, las autoridades destinaron a los niños y adolescentes a alberques para menores no acompañados, muchas veces improvisados. Durante anteriores presidencias, los menores permanecían con sus padres.

Según datos oficiales, en 2018, el gobierno detuvo a 69.550 niños inmigrantes que no iban acompañados de ningún familiar. Entre enero y septiembre de 2019 la cifra subió a 76.020 (Qiu, 2018). Presionado por Estados Unidos, el gobierno mexicano detuvo en el mismo período a 40.500 menores (Villegas, 2019). Al final de 2018, alrededor de 190 menores permanecían alejados de sus padres, en varios casos perdieron el contacto con ellos.

El gobierno ha creado una grave y caótica situación humanitaria, violando leyes de los Estados Unidos y el Derecho Internacional Humanitario. Miles de inmigrantes son detenidos, pero los jueces han prohibido mantener bajo custodia por más de tres semanas a familias con menores. Aun así, las dependencias están desbordadas y las autoridades liberan a centenares en Texas, Arizona y California sin proveerles dinero ni asesoramiento y, en muchos casos, sin datos sobre dónde están sus hijos.

Las cifras de la migración transfronteriza han bajado sustancialmente en los últimos años, y quienes entran al país lo hacen legalmente, sea como turistas, con visas temporales o solicitando asilo. Desde 2018 (especialmente en abril y octubre), miles de centroamericanos, muchos de ellos con niños, se han desplazado hacia México en caravanas con el fin de cruzar a Estados Unidos. La pobreza, falta de oportunidades laborales, violaciones de Derechos Humanos y la violencia les empuja hacia el norte.

Por otra parte, la expectativa de que el nuevo gobierno mexicano de López Obrador le acogiese de forma permanente o mientras esperan entrar en Estados Unidos, aumentó el número de personas y grupos familiares. De hecho, más personas que en 2018, no todos en caravanas, avanzaban hacia la frontera en 2019. La mayoría eran solicitantes de asilo.

Una profecía autocumplida de la Administración Trump es que a partir que comenzó a poner trabas al asilo político se ha incrementado el tráfico ilegal de personas desde México. Muchas de ellas terminan detenidas en México en miserables “ciudades de tiendas de campaña” (*tent cities*) por tiempo indefinido, y separadas de sus hijos. En los últimos meses de 2019, alrededor de 80.000 centroamericanos esperaban en esas condiciones.

Entre 1980 y mitad de los 2000 se registraron entre 1 millón y 1.6 millones de personas que entraron ilegalmente cada año por la frontera sur de Estados Unidos. En el año 2000, ingresaron entre 71.000 y 220.000 por mes. Desde entonces la cifra descendió sostenidamente. Sin embargo, desde que Trump impuso nuevas medidas restrictivas a las solicitudes de asilo y entradas legales, el tránsito ilegal ha subido de 20.000 a 40.000 personas al mes, según datos oficiales del Servicio de Fronteras.

En octubre de 2019, las autoridades fronterizas estadounidenses reportaron que desde enero habían impedido la entrada a casi un millón de potenciales inmigrantes. Esas personas quedaron esperando en México. Washington lanzó, en enero de 2019, los *Migrant Protection Protocols* (MPP, en español: Protocolos de Protección a los Migrantes). A partir de entonces, los solicitantes de asilo e inmigración deben procesar sus solicitudes en México para tener audiencia en Estados Unidos.

El gobierno de Trump también firmó “acuerdos de asilo cooperativo” (también conocidos como “terceros países seguros”) con Guatemala, El Salvador y Honduras. En abril de 2019, sólo el acuerdo con Guatemala era operativo y México no lo había firmado. Según esos acuerdos, Estados Unidos puede transferir inmigrantes que lleguen a la frontera estadounidense con la intención de solicitar asilo para que lo pidan en esos países. En muchos casos, esta es una condena a muerte para personas que, precisamente, han huido de las mafias y represión.

Por otra parte, las presiones de Trump, en mayo de 2019, sobre el gobierno de López Obrador para incrementar en un 25 % las tarifas arancelarias sobre los productos importados de México tuvieron efecto. Desde mitad de 2019, México usa sus fuerzas de seguridad para detener a inmigrantes centroamericanos y de otros países para que ingresen en su territorio, o los envía de regreso a América Central.

Para lograr que los tres gobiernos centroamericanos aceptaran ese acuerdo, el departamento de Estado suspendió la ayuda al desarrollo que reciben de Estados Unidos. Sin embargo, aunque lo aceptaron, en la propuesta de presupuesto del gobierno de Trump para 2021, se recorta en 18 % la ayuda para América Latina. Estos recortes afectarán en gran medida a programas para sectores pobres, consolidación del

sistema judicial y prevención de la violencia, justamente cuestiones que ayudarían a que menos gente quisiera irse de esos países, según la *Washington Office for Latin America* (WOLA, 2020).

En abril de 2020, la Administración Trump aprovechó la crisis del COVID-19 para iniciar la expulsión de solicitantes de asilo, migrantes y sus familias, y menores de edad no acompañados, mientras que aumentó el número de tropas, fortaleciendo la militarización de la frontera. La devolución de niños no acompañados viola las propias leyes de Estados Unidos, que les ofrecen protección cuando corren peligro de ser víctimas de tráfico de personas. Igualmente, han continuado las deportaciones a El Salvador, Honduras, Guatemala y México, sin tomar precauciones sobre sus estados de salud.

Las autoridades mexicanas y estadounidenses han anulado, además, los *Local Repatriation Agreements*. Esto lleva a que las personas que no son admitidas en Estados Unidos son depositadas en cualquier lugar al otro lado de la frontera, quedando a merced de los traficantes. Otros inmigrantes que han logrado entrar en Estados Unidos son retenidos en centros sin condiciones sanitarias ni el espacio para mantener la distancia de seguridad que requiere la crisis del COVID-19. Entre tanto, se continúa con la construcción del Muro en zonas medioambientales protegidas (Isacson, 2020).

## Seguridad y “guerra contra las drogas”

Para la Administración Trump la seguridad significa, en primer lugar, “la guerra contra las drogas” desde la perspectiva de cooperar con casi todos los gobiernos de la región (venta de armas, entrenamiento, formación) para combatir el crimen organizado, reducir la producción de droga, e interceptar los canales de exportación. También le presta atención combatir a las mafias en América Central y México. Pero el programa de ayuda militar a esta zona del mundo es mucho menor que la destinada a Oriente Medio y África (Isacson and Kinosian, 2017).

Migración y drogas conducen a fortalecer las relaciones militares, especialmente con Colombia y México, y a presentar a la migración de América Latina y el Caribe como un problema de seguridad para Estados Unidos, pese a que no hay datos que indique su vinculación con el terrorismo. Estados Unidos tiene una serie de acuerdos de cooperación militar como la Iniciativa de Mérida (con México), la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI) y la iniciativa de Seguridad para la Cuenta del Caribe (CSI), además de ser miembro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947. Este tratado fue reactivado con Colombia y Estados Unidos, y apoyado por una serie de países de la región, en 2019, para

que pudiese servir como justificación para una eventual operación militar combinada en Venezuela.

Durante el final del gobierno de Juan Manuel Santos, la Administración Trump presionó para que Colombia volviera a utilizar la fumigación de cultivos de coca. Estos habían sido suspendidos por Santos en 2015, debido al impacto que tiene sobre la salud pública y el medioambiente, a la vez que el Acuerdo de Paz de La Habana (2016) con las FARC contemplaba un programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. La llegada al poder, en agosto de 2018, de Iván Duque, candidato del derechista Centro Democrático, aceleró la presión de Washington. Trump elogió a Duque al principio, pero luego le criticó por no hacer lo suficiente, refiriéndose a la fumigación. Entre tanto, Colombia alcanzó muy altos niveles de producción de coca mientras que organizaciones criminales y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se disputan los territorios y la producción de coca, que controlaba la FARC.

Pese a los reiterados análisis indicando que la fumigación no es la solución, ni lo ha sido en Afganistán y Colombia, el gobierno de Duque está dispuesto a usar esta técnica, combinándola con sustitución forzada y voluntaria, aunque a esta última no le destina los fondos previstos en el Acuerdo de Paz. La sustitución de cultivos necesita de planes de transición de largo plazo que combinen ayuda al desarrollo, provisión de infraestructuras y presencia del Estado (Felbab-Brown, 2020).

Respecto a otros puntos del Acuerdo de Paz con las FARC, el exembajador en Colombia, Kevin Whitaker, interfirió en la política nacional, apoyando abiertamente las objeciones que hizo el presidente Duque a la Justicia Especial para la Paz (el tribunal de justicia transicional) que estableció el Estado a partir del Acuerdo de La Habana.

En el caso mexicano, la colaboración de la Administración Trump es de continuidad, pero con más énfasis en tratar de limitar la masiva entrada de diferentes tipos de drogas a través de la frontera y cooperación con las fuerzas armadas para luchar contra las mafias locales. Las violaciones de derechos humanos contra la población civil denunciadas durante los gobiernos anteriores a López Obrador pusieron en cuestión la ayuda y entrenamiento provisto por Estados Unidos. Obama destinó fondos y esfuerzo a reformar el sistema de justicia mexicano.

Estados Unidos y México llevan muchos años cooperando contra el crimen organizado, con muchos jefes de las mafias neutralizados, pero pocos resultados exitosos en cuanto a dismantelar las organizaciones. Paradójicamente, la política militar del Estado mexicano, especialmente durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), de enfrentar a



las organizaciones criminales no las derrotó, sino que se multiplicaron y volvieron más violentas.

Desde 2016 hasta finales de 2017, Washington invirtió US\$ 2.900 millones en la lucha contra los carteles en México, aparte de US\$ 108 millones en el programa de informantes. La ayuda contempló reforma de la política y del sector de la justicia y controlar los movimientos ilícitos de dinero. La estrategia central ha sido apresar o matar a los jefes de los carteles (*kingpin strategy*, en inglés). Esta fue promovida por la Administración para el Control de Drogas (DEA, en sus siglas en inglés) desde la década de 1990 en Colombia y luego en México. Fue exitosa por el número de jefes presos o muertos, pero acarrió consecuencias indeseadas.

Diversas investigaciones muestran que, al descabezar a las organizaciones criminales, estas se fragmentan y reproducen, los mandos intermedios pugnan por el poder, y las dinámicas se vuelven más violentas. La falta de control de los líderes genera un vacío que produce más enfrentamientos. Entre tanto, se debilitan los esfuerzos del Estado en dismantelar las estructuras del crimen organizado.

La ofensiva del gobierno de Calderón (proseguida durante la presidencia de Enrique Peña Nieto) fue acompañada de acusaciones de violación de derechos humanos por parte del ejército contra la población civil. Por su lado, las organizaciones criminales incrementaron los asesinatos masivos y extrajudiciales, secuestros, extorsiones y desapariciones. Diversas comunidades que se organizaron militarmente para defenderse fueron, a la vez, cooptadas por los carteles de la droga. Con motivo de la matanza de miembros de una comunidad religiosa estadounidense en México, en 2019, Trump ofreció al gobierno mexicano enviar a militares de Estados Unidos a combatir con las mafias locales. Durante la campaña electoral ya había realizado este ofrecimiento (Aguirre, 2019).

## **Gobernabilidad autoritaria**

Respecto de la gobernabilidad democrática, la Casa Blanca no muestra ningún particular interés en fortalecer los sistemas democráticos en la región. Al contrario, ha reforzado sus relaciones con las presidencias conservadora de Colombia y de ultraderecha de Brasil. Por otra parte, ha identificado a Cuba, Venezuela y Nicaragua como un triángulo de países “socialistas” a los que sancionar y presionar.

Con respecto a Cuba, el gobierno de Trump ha impuesto una serie de sanciones y medidas restrictivas para las relaciones de Estados Unidos y terceros países en nombre de violaciones de derechos humanos en

ese país. Entre ellas, restricciones a ciudadanos estadounidenses para viajar a Cuba, incluyendo cruceros de turismo y vuelos; restricciones a remesas desde Estados Unidos y sanciones a empresas de terceros países que hagan transacciones u operen con propiedades que fueron nacionalizadas por la revolución cubana.

Asimismo, impuso sanciones a los envíos de petróleo de Venezuela hacia Cuba y a la empresa cubana que se ocupa de este recurso. En el terreno financiero, Washington penaliza a operaciones que incluyan a Cuba y que se inicien o terminen en Estados Unidos. También ha negado el visado a funcionarios del gobierno cubano y a ciudadanos de terceros países (por ejemplo, España) que trabajen en empresas que operan en la isla.

En el caso venezolano, Trump ha impuesto sanciones a sus exportaciones de petróleo, reconoció en enero de 2019, junto con otro medio centenar de Estados, al opositor Juan Guaidó como presidente interino del país, ha usado la ayuda humanitaria como presión y ha sancionado a la empresa petrolera rusa Rosneft. En marzo de 2020, esta empresa dejó de operar y vendió sus activos a otra compañía también controlada por el gobierno ruso.

Trump lanzó varios mensajes sobre la posibilidad de usar la fuerza contra el gobierno de Maduro entre fines de 2018 y principio de 2019. Esa posibilidad fue aparentemente desechada. A continuación, Washington comenzó a apoyar las negociaciones entre el gobierno de Nicolás Maduro y la oposición, lideradas por Noruega. Este apoyo fue acompañado de presiones por parte de Washington que lograron paralizar las negociaciones.

La justicia estadounidense acusó, en marzo de 2020, a Maduro y a funcionarios de su gobierno de ser parte de redes del narcotráfico junto con las FARC. Por otra, ha presionado al gobierno de Caracas con despliegues navales del Comando Sur en el Caribe. Paralelamente, el secretario de Estado Pompeo ofreció levantar parte de las sanciones a cambio de un acuerdo de transición política entre el gobierno de Maduro y la oposición.

Esta política, que se mueve en direcciones diversas, ha generado expectativas y controversias en la región acerca de una intervención militar. A principios de 2019, el gobierno de Colombia daba por hecho, y apoyaba semioficialmente, una posible acción militar de Washington en Venezuela. Las divergencias entre miembros de la OEA, las advertencias de Moscú a Washington sobre las consecuencias de una intervención o un ataque aéreo (al estilo de los realizados en años anteriores sobre Siria), más el rechazo de Trump a implicar tropas en un conflicto complejo, llevaron a la Casa Blanca a abandonar la idea.

## Una agenda para el futuro

Al igual que otras políticas de Trump, la que practica hacia América Latina y el Caribe está basada, de forma extremista, en tendencias presentes en la sociedad estadounidense: la idea de imperio, el racismo, la xenofobia, el miedo y odio a los inmigrantes y el rechazo a acuerdos multilaterales. Trump es un populista de ultraderecha que hace política para su base de aproximadamente 48 millones de votantes. No es un presidente que pretende gobernar para todos, sino sólo para los que le votan.

El presidente es, además, la cara más visible de una coalición no formal de ultraconservadores (empresarios, líderes religiosos, políticos, periodistas, líderes de opinión) que buscan dismantelar las estructuras del Estado liberal e imponer un régimen democrático en la formalidad electoral pero autoritario en las relaciones con los ciudadanos propios.

Para América Latina y el Caribe esta situación presenta muy serios desafíos. Como afirman Deciancio y Dalponte: “Una de las principales cuestiones que los países de América Latina tienen que entender rápidamente es que el interlocutor (Washington) no sigue estando interesado en difundir “valores Americanos”, promover la agenda multilateral, establecer alianzas de largo plazo, y ni siquiera mantener una fachada de (aparentes) acuerdos para beneficio mutuo” (Gill, 2020: 336).

La cercanía geográfica, la relación estrecha desde hace dos siglos, más el hecho que parte de la ciudadanía estadounidense sea *latina* y que las duras condiciones en sus países seguirán empujando a cientos de miles de personas a tratar de llegar a Estados Unidos, hacen inevitable que la crisis y declive de ese país impacte poderosamente sobre América Latina y el Caribe. Las formas del impacto de esta fase posimperial, las alternativas para no ser arrastrados, la identificación de aliados con quien trabajar dentro y fuera de Estados Unidos, son algunos de los campos de reflexión para el futuro inmediato.

### Nota

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de Adam Isacson y Wolf Grabendorff.



## **El entrecruzamiento de las crisis políticas de Estados Unidos y América Latina y su impacto en las relaciones hemisféricas**

Luis Maira

Las relaciones hemisféricas que definen la política de Estados Unidos hacia América Latina precisan un ajuste que contemple el impacto internacional del COVID-19 pero, aun antes de la pandemia –y en otro contexto– ya se planteaba esa necesidad, porque el funcionamiento general del Sistema Internacional, luego de la disolución de la Unión Soviética, no ha producido ni un Nuevo Orden Internacional ni una nueva era de liderazgo y hegemonía norteamericana.

El gobierno de Washington no logró plantear una política que respondiera a su nueva situación de preeminencia y, por diversos desajustes, se redujeron, al mismo tiempo, su iniciativa e imagen de poder. Primero, tuvieron un displicente inicio de la llamada *Unipolar Politics* hasta que en 2001 el impacto de los atentados del 11/S, lo llevaron a un énfasis en la llamada Guerra contra el Terrorismo y las invasiones militares preventivas a los países que cobijaban a los grupos fundamentalistas islámicos. Esto no tuvo éxito ni en Afganistán ni en Irak y desdibujó la capacidad de conducción de la Casa Blanca. En medio de estos problemas, emergió luego, un segundo gran desajuste: el estallido de la Gran Recesión de 2008, que resultó ser la mayor crisis económica después de la Depresión de octubre de 1929. Este desbarajuste originado en suelo norteamericano multiplicó las dificultades para el establecimiento de un Nuevo Orden Mundial y, en medio de la Política Exterior de la Administración Trump, planteó la duda sobre la llegada a un punto muerto en la fase inicial de la Posguerra Fría. Ha sido en medio de este balance desfavorable que ha emergido esta pandemia cuyos efectos globales devastadores hacen necesaria una nueva conceptualización del Sistema Internacional.

En este contexto, América Latina se fue afianzando como una región de escasa relevancia para Estados Unidos, que no dedicó esfuerzos a la Política Interamericana. Como candidato, Trump no tuvo un Comité de Expertos que lo asesorara sobre nuestra región ni una formulación de

su posición e intenciones en este campo. Asistimos a un periodo típico de “no política” norteamericana hacia América Latina y contamos solo con posturas aisladas, que marcan orientaciones presidenciales poco consensuadas y distantes de los diplomáticos que se encargan de la Política Exterior. Su interés por la salida de Nicolás Maduro en Venezuela, la desarticulación de las relaciones diplomáticas que Obama había establecido con Cuba o el apoyo a regímenes afines, como el de Jair Bolsonaro en Brasil son expresiones de estas acciones, para las que ha recibido una adhesión refleja de los gobiernos latinoamericanos.

A este encuadramiento desfavorable de la estrategia internacional, hay que agregar un segundo elemento nuevo, el de la confluencia de crisis políticas internacionales que, por primera vez, afectan simultáneamente a ambos actores.

Si fijamos el inicio de las Relaciones Internacionales de Washington con sus vecinos del hemisferio en la convocatoria efectuada por el presidente Benjamin Harrison a la primera de las llamadas “Conferencias Panamericanas” en 1889, esta es la primera vez que enfrentan simultáneamente desajustes severos en el funcionamiento de sus regímenes políticos. En esta larga etapa de interdependencia desigual ha habido varios momentos en que hemos debido afrontar los efectos de crisis económicas coincidentes, que tienen repercusiones políticas. Para ejemplificar lo expuesto previamente se puede hacer mención a procesos de recesión como la ocurrida en el llamado Pánico de 1893 o *Long Depression*, justamente en el momento en que Estados Unidos superaba a Gran Bretaña como la primera economía industrial del mundo. Luego, respecto a la coincidencia en los efectos de la Gran Depresión o a principios de los años setenta del siglo pasado, cuando coincidió el fenómeno de estancamiento e inflación (*stagflation*) con el bloqueo petrolero decretado por la OPEP por su apoyo a Israel en la Guerra de Yom Kippur.

Lo que tiene de inédito la actual situación es que el fundamento inicial de sus dificultades tiene que ver con el funcionamiento de sus regímenes políticos y, a partir de allí, encontramos situaciones diferentes en uno y otro caso, cuyo núcleo inicial se relaciona con el modo en que funcionan los poderes del Estado, la capacidad de sanción de las normas legales, los problemas en la relación del gobierno central con las autoridades del interior o la dificultad para establecer criterios de convivencia entre los sectores sociales, sea por razones étnicas o por las diferencias en la distribución del ingreso. Esta vez, tanto en Estados Unidos, como en los países latinoamericanos hay un consenso amplio para reconocer el carácter centralmente político de la crisis que enfrentan.

Si vamos al núcleo duro de estas dificultades políticas, las diferencias en cuanto al contenido son importantes. La agenda del escenario

norteamericano se parece mucho a la que originó los estallidos sociales de los años sesenta del siglo pasado y sus componentes se refieren a las situaciones que desconocen en la práctica los derechos políticos consagrados en la Primera Enmienda de 1891, reforzados por la Enmienda XIV que, al final de la Guerra Civil, reafirmó la idea de que todos los ciudadanos norteamericanos nacen libres e iguales, algo que los Estados del Sur desconocieron en la práctica, manteniendo una completa segregación racial hasta *The Civil Rights Act* de 1964. Ahora, tenemos otra vez sectores de extrema derecha que asumen una postura supremacista, que respaldan a partir de trabajos de investigación social que proyectan los índices de natalidad de la población blanca frente al de las principales minorías –afroamericanas, latinas y asiáticas– que prevén que, hacia 2045, pasaran a ser una minoría, que se ampliará cada vez más por la proyección diferenciada del crecimiento demográfico de estos grupos. Esto hay que asociarlo con fenómenos cercanos como el aumento de la migración indocumentada, los cambios en la distribución del ingreso, que benefician al sector más rico de Estados Unidos y el aumento la población ubicada por debajo de la línea de pobreza que incluye oficialmente a 43 millones de norteamericanos. Esto se ha traducido en el número y la mayor agresividad de las organizaciones abiertamente racistas; también, la magnitud de la respuesta y movilización que produjo el asesinato de George Floyd, que logró en pocos días, que el movimiento *Black Lives Matter* se organizara y manifestara en los 50 Estados de la Unión.

En los países de América Latina, entre tanto, el corazón de la crisis política no está en el campo de los conflictos sociales –que también existen e importan– sino más bien, se concentra en los vicios y defectos de las democracias representativas, en el rechazo de la corrupción, en la reproducción indefinida de las *elites* de poder y en la falta de mecanismos para hacer prevalecer la opinión mayoritaria de los ciudadanos. El funcionamiento lleno de irregularidades y vicios de los Parlamentos y Gobiernos Regionales redondean el conflicto que prevalece en nuestra región.

Respecto de ambas situaciones, disponemos de instrumentos de medición del parecer social, que tienen solidez técnica y han mantenido su proceso de observación durante un tiempo que hacen confiables sus resultados. Es el caso de los trabajos realizados por el Pew Center en Estados Unidos y el Informe Latinobarómetro que, reproduciendo la metodología aplicada en la Unión Europea para un seguimiento análogo, efectúa desde su sede en Chile, una confiable medición de tendencias políticas con sus asociados en diversos países latinoamericanos. En ambos casos, se confirma la agudización de tendencias que han ido creando un rechazo a la participación electoral, que afecta la legitimidad de las autoridades públicas.

Podríamos decir, entonces, que, más allá de la diferenciación de sus causales, las “dos Américas” hacen frente a una crisis política afianzada y en crecimiento. La rapidez que experimentan algunas de estas tendencias y la agudización de la situación que producirá la pandemia hace difícil predecir los cursos de este escenario. Pero sí, por los rasgos de consolidación y enraizamiento de estas tendencias, podemos tener una descripción de la forma específica en que la situación política ha empeorado en las dos primeras décadas del siglo XXI, en el seno de ambos espacios territoriales.

## Los rápidos y bruscos cambios en América Latina

Nuestra región es conocida, en una perspectiva de política comparada, por la relativa frecuencia con la que cambian las orientaciones de los regímenes políticos de sus países, habitualmente conectados a transformaciones en la situación global y, específicamente, al proceso político norteamericano. Una situación de este tipo se ha vuelto a presentar en las tres décadas que ya dura el período de la Posguerra Fría, pero, esta vez, los cambios de orientación han sido más rápidos y la situación regional aparece más deteriorada y menos previsible que en ocasiones previas.

América Latina ha experimentado cambios significativos en cada uno de los decenios posteriores al fin de la URSS. Esto permite distinguir una etapa neoliberal en los años noventa; una de predominio de las fuerzas políticas situadas del centro hacia la izquierda en la primera del siglo XXI y un período, todavía más desordenado y complejo, con la aparición de actores nuevos de una Derecha Radical, en la segunda década, que han privado de una parte de su apoyo a las diferentes organizaciones políticas tradicionales de derecha, centro e izquierda.

En el lenguaje usado en América Latina, los años noventa fueron “una década neoliberal”, como llamamos en la región a los proyectos y políticas públicas asociados a las visiones neoconservadoras que se impusieron en EE.UU. con el triunfo de Ronald Reagan en 1980. Para un recuento de esta posición, hay que recordar que, bajo la conducción de destacados académicos, como Daniel Bell, Samuel Huntington, Seymour Lipset y la coordinación de Irving Krystol, un grupo de expertos de las mayores universidades norteamericanas con un pasado progresista asumieron críticas crecientes a los proyectos y gestión de las políticas sociales de los demócratas. Luego, se asociaron a Reagan, a partir de lo cual los republicanos dispusieron de un pensamiento articulado para criticar al Big State y pedir el regreso de una administración donde las decisiones se tomarán en el mercado y las políticas públicas solo dieran una orientación genérica a los objetivos del gobierno. Esto rompió una larga tradición política, de comienzos del siglo XX, en que el Partido



Demócrata, apoyado por las comunidades académicas y las centrales sindicales, presentaba cada cuatro años proyectos de nación, mientras los republicanos, con un sentido más acotado y pragmático, se limitaban a defender criterios generales de una economía fundada en la libre empresa. El pensamiento neoconservador, no solo pudo ganarle el debate de las ideas a las visiones liberales heredadas del *New Deal*, sino que pasó a tener una influencia global en materia de proyectos políticos, con una visión mucho más articulada en cuanto al funcionamiento de la economía y la sociedad.

En América Latina, esto tuvo una rápida y generalizada proyección, que se fortaleció luego con la imagen de triunfo y poderío de Estados Unidos, tras la descomposición de los modelos comunistas. De este modo, las tendencias en curso hacia una mayor autonomía internacional y para resolver los severos problemas de pobreza y desigualdad que prevalecían en América Latina al concluir la llamada “década perdida”, redujeron su espacio y cobró fuerza una visión muy cercana a la de los proyectos neoconservadores norteamericanos.

Esto constituyó, por lo demás, una tendencia de alcance global y, en todas partes, los proyectos progresistas y de izquierda se debilitaron. Una reflexión irónica, pero certera, de esta situación fue la del primer ministro de Suecia, Olof Palme, cuando sostuvo: “Desde el término de la Guerra Fría, las ideas del progreso pierden posiciones y la Social Democracia se ha convertido en la extrema izquierda de la política mundial”. Estas fuerzas ajustaron sus programas para asumir un tono político más moderado, mientras las nuevas formaciones conservadoras, proclamaban agresivamente los diez principios centrales del llamado Consenso de Washington, formulado por John Williamson. Estos se resumían en dos ideas principales: por un lado, cambiar la estructura de propiedad de un país, privatizando las empresas y recursos que, por razones de interés nacional, se habían organizado bajo el dominio del Estado y, por otro, buscar que los nuevos proyectos productivos fueran entregados al sector privado. De paso, difundieron la idea de que esto último incluiría a los trabajadores de las empresas y a pequeños empresarios en nuevas modalidades de capitalismo popular.

La propagación de estas visiones tuvo una rapidez impresionante. En la primera parte de los noventa, la región eligió a un grupo de Jefes de Estado emblemáticos de estas posturas, que actuaron coordinadamente: Carlos Menem, Alberto Fujimori, Carlos Salinas de Gortari, Gonzalo Sánchez de Lozada y, por un tiempo más fugaz, Fernando Collor de Melo. Se privatizaron las empresas públicas creadas en el periodo de la estrategia de sustitución de importaciones y se impulsaron medidas destinadas a ampliar el espacio de las corporaciones privadas, en un tiempo que coincidió con el aumento de la pobreza y de la desigualdad.

Inicialmente, el alcance de estos procesos fue difuso, pero, luego, la orientación misma de los programas, excluyente y concentradora, impidió obtener los logros prometidos. Entonces, la presión social, reflejada en los resultados electorales, aunque también, en ocasiones, a través de abiertas rebeliones sociales, apuró el fin de estas experiencias y dejó como saldo su fracaso. De todos estos episodios, el que ha resultado más imborrable es el de la crisis argentina iniciada a fines de 2001 con sus imágenes del “corralito” y del congelamiento de los depósitos bancarios de sus sectores medios, junto a la imagen del presidente de la Rúa abandonando la Casa Rosada en un helicóptero para eludir a la tensa muchedumbre que exigía su salida del poder.

El abrupto término de los regímenes neoliberales y la imagen de un desastre social ofreció espacio, poco después, al proyecto opuesto. La primera década del siglo actual fue un tiempo en que los gobiernos fueron dirigidos por partidos de izquierda o centro izquierda con un fuerte espacio para las organizaciones sociales y estrategias de desarrollo que proclamaban el aumento de la iniciativa pública, la participación social y los procesos de descentralización. Este fenómeno comenzó propiamente con el emblemático triunfo de Lula y el Partido de los Trabajadores en Brasil en las elecciones de fines del 2002. Luego, varios dirigentes del mismo espacio, aunque con una variada orientación, completaron el núcleo del cambio: Hugo Chavez que estaba en el poder en Venezuela desde 1998; Tabaré Vázquez con el Frente Amplio en Uruguay; Evo Morales y el MAS boliviano; Néstor Kirchner a la cabeza de un Peronismo que recuperaba horizontes transformadores; Rafael Correa en Ecuador y, finalmente, el Obispo Fernando Lugo en Paraguay que, tras su victoria en 2008, dejó al gobierno de Colombia como el único que se definía en América del Sur en torno a un programa conservador<sup>1</sup>.

Estos años de los “gobiernos progresistas” se beneficiaron desde la economía internacional, pues el precio de los *commodities* que exportaban tuvieron un importante crecimiento, que favoreció su gestión, hasta que el tardío impacto en América Latina de la Gran Recesión de 2008 hizo sentir sus efectos, reduciendo los recursos de sus programas y deteriorando su posición.

Con todo, los años de bonanza, dieron impulso a ideas de integración y cooperación regional bajo nuevos fundamentos. En América del Sur, se buscó sacar estas propuestas del campo puramente comercial con un horizonte de reducción de los aranceles y controles aduaneros para abrirse a formas de cooperación política y cultural. Un proyecto que materializó promisoriamente esta dirección fue la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) fue fundada en 2007, en torno a ideas como la cooperación para el abastecimiento energético, los programas para la innovación y cooperación de las comunidades científicas frente a la

Tercera Revolución Industrial en curso, los proyectos de infraestructura social para terminar con la desconexión territorial sudamericana, y la búsqueda de un emprendimiento conjunto de los esfuerzos de superación de la pobreza y la desigualdad. Unasur buscó inicialmente tener una institucionalidad austera y coordinar los equipos técnicos de los gobiernos del área, llegando a constituir importantes Consejos de Políticas Públicas como los de Defensa y Seguridad, Infraestructura Social y Desarrollo y los de coordinación en políticas de directo impacto ciudadano, como las de Educación, Salud o Vivienda. Luego su acción se paralizó debido a la regla de unanimidad de los acuerdos consagrada en sus Estatutos, que fracturaron su operatividad a medida que los consensos de los gobiernos fueron disminuyendo, por sus diferencias frente a la crisis venezolana. Los notorios desacuerdos de los gobiernos progresistas, los debilitaron, hasta hacer posible que una nueva mayoría conservadora impusieran la disolución de la Unasur en 2019, reemplazando una institución de integración en crisis, pero mejorable, por una coordinación carente en sustancia que llamaron Prosur, que en la práctica no existe y es apenas una caja de resonancia de algunas decisiones de Washington.

Cuando estos gobiernos progresistas experimentaron retrocesos electorales se produjo un desencanto asociado a la idea de que sus buenos inicios respondían a la mera gestión de una coyuntura internacional favorable. En verdad, la pregunta relevante es ¿cuál fue la razón de este negativo desenlace? En mi opinión, hay que buscarlo en el abandono de la propuesta de un cambio estructural en las estrategias de desarrollo de nuestra región, un objetivo que sus mayores estadistas y expertos habían planteado durante medio siglo, asociado a la búsqueda de hacer de América Latina una región unida, objetivo que no se intentó seriamente implementar.

En ese contexto, la tercera década de las Posguerra Fría ha dado lugar a un nuevo relevo en la orientación de los dirigentes y las fuerzas políticas, con una mayor dispersión y con una prevalencia de líderes de centroderecha y derecha, cuyas expresiones más notorias han sido Sebastián Piñera en Chile (2010); Alejandro Toledo en Perú (2011); Horacio Cartes, con el retorno del Partido Colorado al poder, en Paraguay (2013) y el triunfo de Mauricio Macri en Argentina (2015). Esta tendencia se acentuó en la segunda parte de la década, con la elección del economista neoliberal Pedro Pablo Kuczynski en Perú (2015); el retorno de Piñera al gobierno en Chile (2017); la elección de Iván Duque del sector uribista en Colombia (2018); con la destitución de Dilma y la posterior victoria electoral de Jair Bolsonaro en Brasil (2018), quien es el primer exponente de la Derecha Radical en la región. Y, finalmente, con el retorno en Uruguay de los partidos tradicionales con el presidente Luis Lacalle del Partido Nacional (2019). A esto hay que sumar el desplazamiento del poder de Evo Morales en Bolivia,

reemplazado por una presidenta interina acentuadamente conservadora en 2019. Solo lo ocurrido en México, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y, en Argentina, con la elección de Alberto Fernández, que reunificó al Peronismo, produjeron alguna contra-tendencia a la situación dominante.

Este recuento, nos permite redondear un ciclo político inusual de la marcha latinoamericana. Lo que encontramos en la Posguerra Fría, son tres procesos con orientaciones programáticas antagónicas, ninguno de los cuales tuvo resultados satisfactorios a la luz de los proyectos con los que lograron ganar el poder. Para explicar esto importa el clima político. Se fue incrementando el descrédito de la democracia y sus procesos y vimos un rechazo de los diversos liderazgos existentes, asimismo, se evidencia la percepción de un aumento de la corrupción. El creciente avance de la desigualdad produjo el efecto paradójico de que amplias capas de la población latinoamericana se desinteresara aún más de la política y los procesos electorales, quitando relevancia a la acción de los gobiernos. Esto dio fundamento a rebeliones sociales, como las hemos visto en Ecuador, Chile y Colombia.

Semejante cuadro se ha agravado con la ausencia de cualquier experiencia positiva de cambio del estatus o buena administración en el área. Si miramos las etapas previas de la vida latinoamericana, siempre hubo alguna propuesta que contaba con reconocimiento y prestigio, lo que favorecía a las fuerzas cercanas a esa orientación en otros países para acercarse al poder, además de mantener una esperanza regional en torno a la política como actividad. La ausencia de proyectos y este clima pesimista ha dado lugar a gobiernos débiles y carentes de propuestas que, al no ser representativos, han agudizado la crisis.

América Latina se aproxima a un agotamiento de las visiones de país. Sus componentes nacionales hacen frente a un desvanecimiento de las experiencias de cooperación e integración que fueran tan decisivas en el pasado. Se requiere en esta esfera una reconfiguración de las bases del regionalismo latinoamericano, porque, actualmente, nuestras naciones no tienen ni ideas capaces de dar forma a un proyecto de remplazo, ni dirigentes con el respaldo y la convocatoria para emprender esa tarea.

Sin embargo, un elemento positivo en este escenario es que en varios de nuestros países aparecen expresiones de rebeldía y nuevos grupos sociales, entre los que sobresalen las organizaciones de mujeres y jóvenes. Así, es posible que se esté trasladando a otros actores la tarea que, por más de un siglo, había correspondido a los dirigentes de la política.

## La agudización de la Crisis Política de Estados Unidos y reducción de sus proyectos para América Latina

Para recuperar el curso de las Relaciones Interamericanas, podemos regresar al primer gran momento de poder de Estados Unidos en 1945, cuando controlaba el 50 % del PIB mundial y disponía todavía del monopolio del armamento nuclear. Eso coincidió con un tiempo de buen funcionamiento de su modelo político, gracias a los ajustes introducidos para reforzar –a partir del Brownlow Report de 1939– la autoridad del presidente, lo que acabó por darle la suma de atribuciones que Arthur Schlesinger denominó la “Presidencia Imperial”. Este se basaba en un acuerdo entre los dos grandes partidos, un *Bipartisan Approach*, que permitió ir construyendo Políticas de Estado (un invento norteamericano) para hacer prevalecer globalmente sus intereses frente a la URSS. Ahí, América Latina continuó siendo una región secundaria, pero pasó a ser incluida en los programas de cooperación que el gobierno de Washington otorgaba a los países en desarrollo. De ese tiempo, que llega hasta fines de la década de los sesenta, se puede decir que Washington obtuvo –con un grado variable de acogida– la colaboración que buscó en América Latina.

La situación del sistema y de su régimen político comenzó a cambiar a comienzos de los años setenta, cuando el gobierno de Nixon experimentó la llamada **Triple Crisis de la Sociedad Norteamericana**: 1) una económica, por el fin de la paridad entre el dólar y el oro; la aparición del *stagflation* y, sobre todo, por los efectos del bloqueo petrolero decretado por la OPEP, que coincidió con el agotamiento de parte de sus reservas energéticas; 2) A eso se sumó, en lo internacional, la primera derrota militar de su historia en Vietnam, a principios de 1975, cuyo registro gráfico causó gran impresión en todo el mundo y produjo, en los años siguientes, importantes avances en la expansión de la influencia soviética; 3) Por esos mismos días, Estados Unidos enfrentó una crisis política doméstica de enorme envergadura, el escándalo de Watergate, que sacó de la Casa Blanca al presidente Nixon en agosto de 1974.

De ahí en adelante, la crisis política se instaló como un factor que nunca ha desaparecido del escenario norteamericano. No ha sido algo continuo, pero las dificultades en materia de desacuerdos han aparecido con cada tensión en los episodios domésticos o de la gestión internacional. Luego, se han vivido tiempos de relativa recuperación, como en las dos administraciones republicanas de Reagan o en los mandatos de Bill Clinton en los noventa, al iniciarse la Posguerra Fría.

El grado decreciente de consenso entre republicanos y demócratas y la cada vez mayor ausencia de iniciativas compartidas se ha hecho cada vez más notorio. Esto ha afectado, especialmente, al proceso

legislativo y, como respuesta, la Casa Blanca ha aumentado el uso de las Órdenes Ejecutivas, (decretos especiales del Presidente), que han ido reemplazando a las normas legales y solo mediante ellas se ha hecho posible la administración del país, aunque, también con frecuencia, hemos visto al Capitolio negar los recursos financieros para la administración provocando los llamados *Government shutdowns*.

En EE.UU., no estamos frente a una situación de crisis permanente, menos aún, frente a un conflicto terminal, pero es claro que ya no opera adecuadamente el modelo político que conocimos en la inmediata posguerra. En este punto no parece haber vuelta atrás. Los componentes de la disputa política no tienen posibilidades de ser corregidos en el tiempo próximo, no solo por criterios de oportunidad, sino porque tal corrección no es una prioridad con un efectivo respaldo, ni provoca inquietud en la mayoría de sus ciudadanos, por lo que no figura en la agenda electoral.

Un aspecto crucial de la crisis política norteamericana es que varios de los temas fundamentales que un examen serio muestra que la producen no son vistos por los actores internos –autoridades, ciudadanos, académicos, medios de comunicación– como fenómenos graves que deben ser enfrentados para enmendar la situación. He trabajado este tema en proyectos de investigación más amplios, pero me interesa, para subrayar este punto referirme a tres situaciones de alcance político crítico, que abarcan asuntos sustantivos para el buen funcionamiento y gobernabilidad de un régimen político, pero que no parece haber posibilidad de corregir en Estados Unidos.

**1. Los problemas de legitimidad del mecanismo de elección presidencial.** Estados Unidos estableció en la Constitución de 1787 un mecanismo de doble poder, que buscaba el equilibrio entre la autoridad federal, que detentan los poderes en Washington y las atribuciones de los Estados de la Unión. Junto a esto, se buscaba, en el ámbito central, una paridad de poderes entre la Casa Blanca y el Capitolio.

La evolución posterior del país y los diversos acuerdos que han modificado la gestión de las Políticas Públicas han terminado con ese criterio, dando primacía al Ejecutivo sobre el Congreso y al conjunto del gobierno federal sobre las prerrogativas de los cincuenta Estados.

Se vuelve en este punto importante situar los problemas del mecanismo de elección presidencial. En virtud de una Enmienda Constitucional de 1804, los ciudadanos norteamericanos no eligen directamente al presidente de la República, sino que solo deciden, cuál candidato tiene mayoría en su Estado. Entonces, entra a operar una institución que solo existe en Estados Unidos, el Colegio Nacional Electoral,

formado por representaciones de los Estados que equivalen al número de congresistas que cada uno envía a Washington (2 Senadores en todos los casos y un número variable de Representantes según su población que van desde los 53 de California a la situación de los Estados pequeños que tienen solo uno, como Vermont y Montana). Así, el Colegio tiene 535 miembros y la presidencia se obtiene al ganar la mayoría de esos compromisarios (270).

Esto permite que un candidato que no gane la mayoría del voto electoral pueda ocupar la Casa Blanca, algo que contradice la esencia de la democracia liberal. Pero, esta situación se ha producido –y por márgenes cuantitativos importantes– en dos de las últimas cinco elecciones.

En el año 2000, Al Gore ganó a George W. Bush por un margen de 543.895 votos. Ningún candidato obtuvo mayoría en el Colegio Electoral, porque el recuento en Florida fue tan estrecho y tuvo tantas reclamaciones que, por primera vez, no existió en la noche de la elección un ganador. Las instancias de reclamo y los múltiples recursos posteriores subieron hasta al Supremo Tribunal de Justicia, que en medio de un clima de enorme incertidumbre decidió el 12 de diciembre, suspender el tratamiento de los múltiples reclamos y validar el escrutinio estadual que daba la representación del Estado de Florida a Bush por un margen de 537 votos, que correspondían al 0,009 % de la votación.

En la elección de 2016 esta situación se repitió y por márgenes mucho mayores. Esta vez, Hillary Clinton derrotó en el voto nacional a Donald Trump por 2.868.686 votos, pero ahora nada contribuyó a un clima tan dramático como en el caso previo y Trump pudo asumir la presidencia con una mayoría de 304 votos en el Colegio Electoral, siendo decisivo el hecho de que con una suma acumulada de solo 98 mil sufragios pudo ganar los Estados industriales e históricamente pro-demócratas, Michigan y Pennsylvania, además de llevarse uno de los más tradicionales *swing states*, como es Ohio.

Esta situación, que entra en colisión con los fundamentos esenciales de un régimen democrático, donde el poder corresponde a una mayoría ciudadana, no genera, sin embargo, ninguna preocupación al electorado norteamericano y no ha dado lugar a ningún proyecto de reforma de su Sistema Electoral. Este mecanismo tampoco es materia de preocupación en las páginas de opinión de los principales medios de comunicación, ni en el análisis de los académicos más destacados en el campo de *American Politics*. Esto permite sostener que el país no cumple con una de las reglas elementales del sistema democrático pero que a sus ciudadanos esta situación tampoco les preocupa, pues le dan preferencia al hecho de que se trata de un mecanismo histórico del país.

## 2. Una nueva y desfavorable relación entre el dinero y el poder.

Una amplia tendencia en los años recientes busca reducir en las democracias el peso de las grandes corporaciones y de las personas con mayores recursos, estableciendo montos máximos de sus aportes electorales, así como su carácter público, para impedir que el poder quede en manos de quienes tienen mayores influencias.

Estados Unidos se ha apartado de estas tendencias en pro de una mayor democratización. Ha suprimido todo límite en los aportes económicos, tanto de personas naturales como de grandes empresas. En el año 2002, hubo una iniciativa bipartidista de los Senadores John McCain, republicano, y Russell Feingold, demócrata, que establecía reglas para limitar estas transferencias. Sin embargo, la Corte Suprema, en 2006, estableció en el caso *Randall vs Sorrell*, que ningún Estado podía poner restricciones al gasto electoral, porque se limitaba el derecho a la libre decisión de los ciudadanos. Esto ha elevado el poder de los *Political Action Committees* (PACs) que administran y gastan estos recursos, convirtiéndolos en un actor decisivo en sus procesos electorales. De nuevo, nada indica que esta situación –que afecta en lo sustancial la igualdad de los postulantes– pueda ser modificada en el tiempo inmediato. Este tema tampoco es un asunto central en la discusión sobre el régimen político del país.

## 3. El problema de las armas frente a la seguridad de las personas.

Un tercer asunto que tiene también gran impacto en la polarización y en el aumento de los conflictos políticos es lo relativo a la libre adquisición, transporte y empleo de armas de fuego. Esto tiene varias complejidades. Los derechos en este terreno están establecidos en la propia Constitución. La Segunda Enmienda, aprobada en 1791, establece estas prerrogativas por medio de una frase breve, pero de un significado rotundo: “Siendo necesaria para la seguridad de un Estado libre una milicia bien organizada, no se deberá coartar el derecho del pueblo a poseer y portar armas” (Constitución de EE.UU., 1791).

Se debe anotar, en primer término, que esta regla fue completamente apropiada para su tiempo. A fines del siglo XVIII, más del 90 % de la población de Estados Unidos era rural y los granjeros explotaban terrenos de mediano tamaño buscando agruparse en pequeñas comunidades donde estaban expuestos al riesgo de ser asaltados. La propiedad y uso de armas de fuego para repeler estos ataques era, entonces, indiscutible y correspondía al campo de la legítima defensa. Luego, y con una gran rapidez, Estados Unidos se fue convirtiendo en un país predominantemente urbano, al punto que en la actualidad un 95 % de su población vive en ciudades y solo 2 % de la gente ocupada se dedica a actividades agrícolas.



Se necesitaría entonces una lógica normativa acorde a esta nueva situación. Pero ocurre que el pueblo norteamericano se habituó muy pronto a acumular y utilizar armamento hasta convertirlo en un rasgo idiosincrático. El impulso de pasatiempos basados en el empleo de armamento llevó a la creación de un organismo para favorecer esta actividad, la *National Rifle Association* (NRA), que con los años se ha convertido en una de las organizaciones de lobby más poderosa y, también, en uno de los mayores donantes de aportes electorales para sus congresistas (de ambos partidos) que, cuando se propone cualquier restricción legislativa, cierran filas en torno a las solicitudes de la NRA, impidiendo los quórums para la aprobación de cualquier proyecto.

El efecto de esta situación y su impacto social se refleja en dos campos: 1) una nula legislación sobre las masacres cada vez más frecuentes que fanáticos realizan en universidades y colegios, Iglesias, centros comerciales o de recreación, que tienen un gran impacto mediático porque sus autores actúan motivados por el integrismo religioso, las concepciones racistas u otras expresiones de intolerancia política; 2) Más allá de estos acontecimientos de alcance colectivo, la vida cotidiana de los Estados da cuenta de conflictos y enfrentamientos que se resuelven con un saldo de muertos y heridos producidos por uso de armas de fuego.

En este rubro, EE.UU. tiene un muy mal registro. Posee la mayor tasa de homicidios del mundo: en 2000, un estudio mostró que Japón tenía menos de uno por cada 100 mil habitantes, Canadá 2,9, mientras EE.UU. llegaba a 21,4. Ello ayuda a explicar porque es, también, el país que ocupa el primer lugar en cuanto al número de personas en prisión, 2.121.600, de las cuales 482 mil son presos que no han recibido sentencia. También, asombra la cifra de armas de fuego en poder de sus ciudadanos, que llega a 390 millones.

Hay que anotar que, con el tiempo, la postura favorable a la mantención, supresión o cambio de la Segunda Enmienda ha pasado a ser un tema que divide a buena parte de la opinión. La intensificación de los atentados criminales de todo tipo ha llevado al aumento de electores e instituciones que buscan abrir camino a una reforma, pero también ha incrementado la intolerancia y rigidez de quienes consideran que comprar libremente armas de fuego, incluso de gran calibre, es un elemento esencial para la protección de la integridad personal y la vigencia de un régimen político libre.

En algún trabajo anterior hemos hecho el recuento de varios otros factores que inciden en el debilitamiento y crisis del sistema político norteamericano –para señalar unos muy trascendentes, se pueden anotar el gran crecimiento de la desigualdad y un aumento de las posiciones racistas– pero, para estos efectos, las tres situaciones señaladas reflejan muy bien la magnitud de los desacuerdos que van

más allá de los partidos, debido a la pérdida de consenso producida en un cuadro de apasionamiento y equilibrio de fuerza que hace, cada vez más difícil, remodelar el orden político del país.

Lo anterior produce derivaciones muy amplias, donde el tema de la gobernabilidad del sistema debe ser tenido especialmente en cuenta por quienes realizan un análisis de las Relaciones Internacionales de Estados Unidos.

Pero, además, el entrabe de los engranajes del régimen político ha visto emerger en los años recientes nuevos factores que han hecho aún más complejo el escenario de la crisis. El principal –afianzado en la elección presidencial de 2016– ha sido la sorpresiva ampliación del arco ideológico existente en el Sistema Político Norteamericano.

Desde la vigencia del modelo clásico, al inicio de la segunda posguerra, el sistema se caracterizó por lo acotado de sus opciones políticas. El abanico de alternativas establecía solo dos opciones: un enfoque liberal y otro conservador. Ambos se encontraban en diversas proporciones en los Partidos Demócrata y Republicano. Tal escenario mostraba que EE.UU. estaba muy lejos de las alternativas existentes en las democracias europeas o en los países latinoamericanos, donde las opciones iban de derechas o izquierdas, con múltiples matices.

Con la progresión acelerada de la crisis política y la polarización de las posiciones, esto fue cambiando en la sociedad norteamericana y tuvo su culminación en la última disputa presidencial, donde dos de los principales postulantes –Donald Trump y Bernie Sanders– plantearon nuevas opciones programáticas que iban desde una Derecha Radical al modo del Frente Nacional de Marine Le Pen en Francia, hasta una postura propia de la Social Democracia más avanzada, como las de los países escandinavos. Semejante situación, naturalmente, influyó en las plataformas programáticas aprobadas en las Convenciones Nacionales Partidarias de Filadelfia y Cleveland y, por cierto, tuvo un reflejo en la distancia y encono de esta contienda.

Así se explican las medidas adoptadas por Donald Trump en el ámbito de las diversas políticas públicas. Estas tienen una inspiración distinta a las que conocimos en los relevos previos del poder, lo que resulta todavía más cierto tratándose de la Política Exterior, donde existía un grado mayor de consenso que en los asuntos sociales o de orden público.

Los recuentos muestran que el presidente Trump no ha producido la crisis política de Estados Unidos, pero sí es un producto de ella y refleja el grado creciente de su agravamiento, pues su pensamiento se aparta de la cultura y el modo de funcionamiento histórico del régimen político de su país.

Los rasgos de esta nueva concepción son conocidos. Nativismo y aproximación al “supremacismo” racial blanco. Un rechazo de todas las migraciones, especialmente de poblaciones pobres como las de América Central. Un nacionalismo que llega al extremo de plantear una posición de agresiva competencia con todos los demás Estados del Sistema Internacional, que ha llevado a la Casa Blanca hasta a presionar para radicar en su territorio inversiones de escasa envergadura. Ello se complementa con un sorprendente rechazo de la propia globalización y el libre comercio, temas de consenso en la acción de todos los gobiernos previos.

En el campo de la Política internacional, el actual presidente se ha apartado todavía más de sus fundamentos, dejando de lado muchos acuerdos bipartidistas. Ha rechazado todas las alianzas que ampliaron la influencia del país durante la Guerra Fría. Se ha mostrado contrario a las iniciativas de libre comercio que eran el pilar de su estrategia para ampliar las exportaciones, algo que ha sustituido por el uso arbitrario de los aranceles como mecanismo de retaliación. Sus ataques han incluido a la principal organización multiestatal de defensa, como la OTAN. Ha dejado a su país fuera del principal entendimiento para proteger la biodiversidad mundial y reducir el calentamiento global, el Acuerdo de París de 2015, y lo ha hecho públicamente durante una Cumbre del G-7 realizada en Taormina, Italia. En la primera semana de su gestión, el gobierno de Trump ha abandonado los dos acuerdos que constituían la base de la estrategia económica internacional de su país: el *Trans Pacific Partnership* (TPP), con once de los principales miembros de APEC y el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) con el que manifestó su permanente hostilidad a la Unión Europea, además de hacer públicas sus simpatías por el Brexit. Por si fuera poco, cumplió su amenaza de poner término al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), tan difícilmente gestado en la década de los ochenta. En lo relativo específicamente a México, que hoy es su principal socio comercial, ha atacado en términos injuriosos a sus ciudadanos calificándolos como “violadores y delincuentes”, reiterándoles su intención de construir un muro que acabe con los estrechos lazos que complementan ambas economías.

Todas estas posiciones dan carácter a la actividad internacional del presidente Trump. No ha dado a conocer un examen de contenido de sus políticas hacia las principales regiones y países del mundo y solo sabemos cuáles son los gobernantes que cuentan con su simpatía u adhesión, quedando en claro, también, que ha desarticulado los instrumentos para la formación de la Política Exterior, debilitando tanto al Departamento de Estado como al segmento profesional del Consejo de Seguridad Nacional.

Un temprano aprendizaje que realiza cualquier académico que quiera especializarse en Relaciones Internacionales es que la Política Exterior es una variable determinada por el grado de consistencia de sus programas y por el consenso político que exista entre sus principales partidos. Una crisis política doméstica tiene como uno de sus primeros campos de repercusión el debilitamiento de las estrategias y acciones internacionales. Solo un país con un sistema político que reúna un consenso en torno a sus principios y un buen funcionamiento en su gestión puede realizar una gestión internacional eficaz. Y, sobre este punto no caben dudas que los recientes desacuerdos y pugnas en torno al racismo y la falta de igualdad en el sistema norteamericano hacen muy improbable el funcionamiento de un diseño más articulado de política hemisférica. Aquí es importante subrayar que, esta vez, los problemas se originan al mismo tiempo en Washington y en las generalizadas dificultades que atraviesan los sistemas políticos latinoamericanos y sus esquemas de política exterior.

Todo indica que cualesquiera sean los resultados de la próxima elección del 3 de noviembre, tanto la política exterior como las propuestas de su acción hacia América Latina tienen pocas posibilidades de ajustes sustantivos.

Para poder pensar en una relación hemisférica distinta, la resolución de los complejos problemas que afectan a sus regímenes políticos parece ser una exigencia previa. Por ahora —y hay que tenerlo en cuenta— académicos y dirigentes de América Latina sí podrían avanzar, aún cuando el núcleo inicial de este esfuerzo fuera pequeño, en producir una propuesta de política de los latinoamericanos hacia Estados Unidos, cuyos principios les ayudarían a tener un comportamiento más dinámico, cuando la crisis se resuelva.

## Nota

1. En Chile, donde el proyecto de la transición se centró más en la modernización que en el cambio, por los amarres institucionales que dejó Pinochet, la socialista Michelle Bachelet se acercó a este núcleo hegemónico, mientras, en Perú, Alan García optó por ubicarse en el centro para no tener una situación internacional de mayor aislamiento.

## **Las “nuevas relaciones triangulares” de América Latina y el Caribe: entre el “proceso de globalización con características chinas” y tensiones con Estados Unidos**

Enrique Dussel Peters

En aras de situar a América Latina y el Caribe (ALC) en el marco de los objetivos de este proyecto –actores globales y el “(re)redescubrimiento” de ALC donde, por cierto, la propia ALC es un actor crítico, al igual que las relaciones intra-ALC– el presente análisis busca sentar las bases cualitativas para el futuro desarrollo socioeconómico de ALC en la tercera década del siglo XXI.

Desde esta perspectiva, el principal actor y diferencia cualitativa en ALC ha sido la rápida irrupción y “reemergencia” de la República Popular China. Así, una perspectiva que sólo incluya a Estados Unidos –o incluso Rusia y/o la Unión Europea– no es suficiente: Estados Unidos sigue siendo el punto de referencia cultural, político y socioeconómico de ALC -la Unión Europea, Rusia y la propia ALC juegan un papel importante en diversos ámbitos señalados-, aunque se ha convertido en un actor cualitativamente diferente, tanto desde una perspectiva global como en la propia región<sup>1</sup>.

El siguiente trabajo parte de una bibliografía crecientemente cuantitativa y descriptiva en la relación ALC-China, también así lo atestiguan cientos de escritos y análisis, con resultados y propuestas específicas en el ámbito del comercio, el financiamiento, la inversión extranjera directa, proyectos de infraestructura, cultura, relaciones internacionales, historia, entre otras y con debates específicos en torno a la relación sur-sur, una potencial relación de dependencia, así como características específicas en cada uno de estos ámbitos de la relación bilateral<sup>2</sup>. En aras de no insistir en estos aspectos cuantitativos y descriptivos, el objetivo del documento es invitar a considerar un grupo de aspectos cualitativos que son fundamentales para la actual y futura relación ALC-China.

Con base en lo anterior, el documento se divide en cuatro apartados. El primero, presenta la relevancia de la omnipresencia del sector público en China y probablemente una de las principales fuentes del desarrollo socioeconómico chino al menos desde el inicio del proceso de apertura y reformas a finales de la década de los setenta del siglo XX; la segunda sección aborda otro aspecto cualitativo de la mayor relevancia para ALC: la propuesta de un proceso de globalización con características chinas al menos desde 2013 y con profundas implicaciones institucionales y estratégicas para ALC. El tercer apartado, examina, en forma breve, la respuesta explícita ante este desafío por parte de Estados Unidos desde 2017; estos aspectos hacen obvia la insuficiencia del análisis individual de diversos actores en ALC. Ambas secciones serán cruciales para las conclusiones y un grupo de propuestas en el apartado final del análisis.

### **1. La omnipresencia del sector público en China<sup>3</sup>**

Pudiera definirse al sector público en China, y a su omnipresencia, bajo el liderazgo del Partido Comunista Chino (PCC), como la suma de instituciones del gobierno central, ciudades, provincia y municipios que –sorprendentemente para algunos– compiten entre sí; esta institución no existe como tal en ALC y en otras partes del mundo y, como veremos, es fundamental para comprender la estrategia desarrollista y nacionalista de China en la tercera década del siglo XXI y al menos desde 1949. Un grupo de reflexiones y aspectos son relevantes para su justificación y comprensión.

Primero, sobre la base de la existencia del PCC –que coexiste con otros ocho partidos legales– y de una compleja relación entre el Comité Central, el Congreso Nacional, la Comisión Militar Central, el Comité Permanente del Buró Político, el Congreso Popular Nacional, además de la Asamblea Popular Nacional de China y el Ejército Popular de Liberación, el Gobierno Popular Central concentra estrategias a corto, mediano y largo plazo como pocos países del mundo.

El Consejo de Estado –como principal órgano ejecutivo del poder del Estado y de la administración del Estado, y ejecutor del derecho<sup>4</sup>, compuesto por: el premier, los vicepremieres y el secretario general, entre otros–, además de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, reflejan la importancia cualitativa del gobierno central en términos de formulación, financiamiento, implementación y evaluación de estrategias, planes a largo plazo, y la regulación de instrumentos específicos para cumplir con las metas respectivas. La estructura

anterior es cualitativamente pertinente para entender las posibilidades del sector público al momento de definir, ejecutar<sup>5</sup>, financiar y evaluar las metas de desarrollo nacional, entre otros temas. Tal es el caso, por ejemplo, de los planes quinquenales de China aplicados desde 1953 y el actual décimo tercer plan quinquenal (2016-2020), pero también otras estrategias a corto, mediano y largo plazo en términos de crecimiento del PIB, ciencia y tecnología, urbanización, agricultura y temas ambientales, entre muchas otras estrategias.

Desde la perspectiva de América Latina, y teniendo en cuenta la decreciente presencia cualitativa y cuantitativa de su sector público, el sector público de China tiene notables opciones para participar directamente –a través de la titularidad y la propiedad– y/o incentivar otras formas de propiedad (como propiedad privada, propiedad extranjera, distintas formas de propiedad pública, o combinaciones de esas variantes). No obstante, el sector público de China no debe pensarse como un “monolito vertical primitivo”, sino como una serie de “instituciones transicionales” dinámicas que compiten entre sí, con metas de desarrollo nacional y, como en otros países, con ineficiencias e instancias de corrupción. El Consejo de Estado y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, por ejemplo, son importantes instituciones públicas que permiten concentrar las metas de desarrollo –con instrumentos y financiamiento– junto con otras instituciones públicas a nivel nacional, provincial, municipal y de las ciudades<sup>6</sup>. La fortaleza y la coherencia relativa del sector público –sin minimizar la competencia, las ineficiencias y la corrupción– son así fundamentales para entender las metas de desarrollo a largo plazo, como la organización, el crecimiento del PIB, los cambios de las exportaciones a favor del sector interno, y las iniciativas para mejorar la inversión extranjera directa y la inversión extranjera directa en el exterior (OFDI), además de la eficiencia de la energía y la mejora del medio ambiente, entre otros aspectos.

El aspecto de la competencia dentro del propio sector público, de igual forma, es un elemento intrínseco del propio PCC y bastante desconocido: se trata probablemente del principal incentivo de los funcionarios dentro del PCC a sus diferentes niveles que –con base en los criterios del crecimiento económico y del incremento del nivel de vida de la población, así como directrices y prioridades establecidas por el gobierno central y el propio PCC en su momento– exigen una constante evaluación con base en el efectivo desempeño territorial –y por ende de sus respectivos funcionarios– y un proceso sorprendentemente competitivo y de ascenso/descenso estrictamente dentro del propio PCC (Vogel, 2011: 698).

En segunda medida, más allá de la relevancia cualitativa del sector público en China, es importante tener consciencia de su importancia cuantitativa histórica y en la actualidad. Desde una perspectiva macroeconómica, la propiedad del sector público –y mucho más allá del pequeño grupo de empresas paraestatales (*state-owned enterprises*, SOEs)– es cercana al 50 % del PIB y con una tendencia a la baja<sup>7</sup>, además de una importante participación en las empresas intensivas de capital y tecnológicamente avanzadas; no existe ninguna economía – entre las principales internacionales y en ALC– donde el sector público sea cuantitativamente tan significativo.<sup>8</sup>

La participación del sector público es incluso mayor en los servicios y en el sector bancario y financiero (Hernández Cordero, 2016; Piketty et. al, 2019) como uno de los principales instrumentos para incentivar y promover desarrollo de largo plazo y según las prioridades nacionales en el corto, mediano y largo plazo. Según estas estimaciones la propiedad del sector público (no sólo del gobierno central) ha caído en la industria y manufactura y pudiera ser superior al 95 % en otros sectores, como el bancario y financiero.

Como tercer punto a destacar, el concepto de “instituciones transicionales” (Qian, 2001; 2003) es particularmente interesante y funcional para adicionalmente comprender el proceso de transformación socioeconómica registrado en China desde la década de 1970. A diferencia del “institucionalismo tradicional”, en el caso de China, el sector público logró generar significativos incentivos para aumentar la producción y la productividad sin renunciar a la propiedad pública (y con la definición anterior: gobierno central, ciudades, provincias y municipios que compiten entre sí bajo el liderazgo del PCC).

De acuerdo con otros autores (Nappoleoni, 2011), esta sofisticada y compleja red de empresas de propiedad pública, es fundamental para entender el desempeño socioeconómico de China desde la década de 1980 y el logro de desarrollo general a nivel de las empresas, pero también en el país en general<sup>9</sup>. Este proceso va en contra de la mayoría de las políticas aplicadas en América Latina y el Caribe desde la década de 1980, que incluyen enormes procesos de privatización, procesos de estabilización macroeconómica y un retroceso general del sector público en las actividades socioeconómicas, tendiente a habilitar el desarrollo de un sector privado más “eficiente, productivo y competitivo”. La inmensidad de iniciativas, instrumentos, financiamiento y prácticas micro, meso, macro y territoriales, desde esta perspectiva, en muchos casos no requieren de políticas definidas en otros países (“políticas



industriales”, por ejemplo) (Dussel Peters, 2015), aunque reflejan una complejísima red de instrumentos del sector público, tanto para las empresas que son de su propiedad como otras, incluso extranjeras (USITC, 2007).

## **2. El proceso de globalización con características chinas desde 2013<sup>10</sup>**

En las últimas décadas, el principal factor económico de dinamismo global ha sido la creciente presencia de Asia y, en particular, de China. La participación de China en el PIB global aumentó de un 1.6 % en 1990 a 15.8 % en 2018, mientras que la de los Estados Unidos cayó del 26.4 % en 1990 al 23.9 % en 2016; según el FMI (2020), China ya es incluso la mayor economía del mundo desde 2014, medido en paridad de poder de compra (o PPP, por sus siglas en inglés). No obstante, el PIB per cápita de la economía más dinámica a nivel global en las últimas décadas, en 2018 aún representó menos de seis veces que el estadounidense y apenas sobrepasó el promedio de ALC. Adicionalmente, en 2013, China se convirtió en el principal exportador a nivel mundial, aunque su participación en las importaciones mundiales fue del 10.34 % –por debajo del 12.8 % de Estados Unidos en 2018. Como resultado, China se ha convertido en el país que representa la segunda presencia comercial en el mundo: durante 1980-2018 incrementó su participación en el comercio mundial en más de diez veces para participar con el 9.8 % en 2016, mientras que los Estados Unidos lo hizo con el 12.4 % (BM, 2020).

En el período reciente, China ha continuado profundizando y consolidando el proceso de reformas domésticas. Bajo el lema de la “nueva normalidad”, en la segunda década del siglo XXI, el Gobierno central ha buscado reorientar y cambiar en forma cualitativa el modelo de crecimiento desde finales de los años ochenta del siglo XX. Desde hace varios años, el Gobierno central ha enfatizado el incremento del nivel y calidad de vida de la población y del consumo, y en paralelo ha incrementado la eficiencia económica, social y ambiental de las inversiones. La creciente importancia del mercado doméstico, el sector servicios, un generalizado proceso de escalamiento industrial para integrarse a segmentos de cadenas globales de mayor sofisticación tecnológica y de innovación, son algunos de los objetivos del cambio cualitativo del modelo de acumulación. Asimismo, el rápido proceso de urbanización también genera nuevos factores de crecimiento de la economía y retos en los ámbitos sociales, ambientales y educativos, entre otros<sup>11</sup>.

Esta creciente presencia global –en el contexto de profundas reformas sociales, económicas y políticas desde finales de la década de 1970-1979<sup>12</sup>– también se ha reflejado en el crecimiento de actividades y responsabilidades de China en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; en el reconocimiento de la relevancia de China en el sistema financiero internacional mediante la participación en 2016 del *renminbi* en la canasta de monedas que componen los derechos especiales de giro (SDR, por sus siglas en inglés), y en un creciente liderazgo en el G-20. Desde una perspectiva internacional es muy significativo el lanzamiento por parte de China, en 2013, de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), y originalmente denominada “Una Franja-Una Ruta”, esta última a cargo del vicepremier y miembro del Comité Permanente del Buró Político Central del Partido Comunista Chino, Zhang Gaoli, así como de otros cuatro líderes de alto nivel. Ambas estrategias tienen como objetivo central incrementar la cooperación de China con más de sesenta países de Asia, África y Europa, específicamente mediante cinco vínculos: políticas, caminos y carreteras, comercio, tipo de cambio y un último de pueblo-pueblo (Long, 2015).

El establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo con los países del BRICS (Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica), así como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AAIB, por sus siglas en inglés) son potentes instrumentos de esta nueva y activa estrategia global, denominada como un proceso de globalización con características chinas y alternativa al proceso de globalización actual liderado por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, entre otros.

Las conclusiones del XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino (PCC) a finales de 2017 y las dos sesiones de marzo de 2018 –la XIII Asamblea Popular Nacional (APN) y la del XIII Comité Nacional de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (CCPPCh)- son significativas y reiteran buena parte de los planteamientos señalados (Roch, 2017). Además de una visión socialista de largo plazo, al 2035 y al 2050 de la República Popular China y de elevar el pensamiento de Xi Jinping en el propio PCC, se destacó la importancia de BRI desde una perspectiva china y de largo plazo en torno a las relaciones internacionales y bajo el lema de “una comunidad global con un futuro común”. Es decir, BRI es una estrategia china de largo plazo y de crítica funcionalidad para el mundo, incluyendo ALC; es importante que la región conozca los detalles de su potencial.

En este contexto de creciente presencia y ambición global, China explícitamente reconoce el potencial de diferencias y fricciones con Estados Unidos, destacando su “autosuficiencia” (*The State Council Information Office*, 2019/a: 4) e interés en la cooperación bilateral, aunque también señala la importancia de principios fundamentales y que “China no llegará a compromisos en temas importantes de principios. China no quiere una guerra comercial, pero no teme una y peleará una si es necesario” (*The State Council Information Office*, 2019: 3).

Como parte de estas estrategias, China ha participado en un creciente grupo de acuerdos comerciales y, hoy en día, cuenta con veinticinco tratados de libre comercio –incluyendo los signados con Costa Rica, Chile y el Perú–, además de acuerdos con la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la Región Administrativa Especial de Macao y negociaciones en curso con países como con el Pakistán e Israel. Desde una perspectiva regional, China también ha liderado esfuerzos en el marco de los veintiún miembros de APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, por sus siglas en inglés) y los diez países miembros de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). No obstante lo anterior, en el último lustro China ha priorizado su apoyo a la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) constituida por dieciséis países, incluyendo a Filipinas, Japón, República de Corea, Australia, la India y Vietnam. Por el momento, ningún país latinoamericano participa.

En América Latina y el Caribe (ALC) un grupo de iniciativas chinas llaman la atención. Por un lado, China ha presentado dos “libros blancos” vinculados a su relación con ALC en 2008 y 2016, respectivamente (GRPC, 2011; 2017). Al menos cuatro planteamientos son relevantes en esta “nueva fase de cooperación integral” (GRPC, 2017: 3).

Primero, la propuesta parte de “persistir en el intercambio y el aprendizaje mutuo” (GRPC, 2017: 5) en múltiples rubros de interés bilateral (de la cultura y la política hasta el comercio, la IED y el intercambio académico), enfatizando la importancia de mecanismos de diálogo y consulta. Segundo, en el ámbito económico-comercial (GRPC, 2017: 7-11) se destacan trece áreas prioritarias, incluyendo la promoción del comercio de “productos de alto valor agregado y de alto contenido tecnológico” (GRPC 2017: 7), la “cooperación en inversión industrial y capacidad productiva” (GRPC, 2017: 7), la “cooperación en infraestructura” (GRPC, 2017: 8) en la “industria manufacturera”

(GRPC, 2017: 9) y la “cooperación entre las cámaras e instituciones de promoción de comercio e inversión” (GRPC, 2017: 10). En tercer lugar, nos parece particularmente relevante para este documento el énfasis en la promoción comercial de productos de alto valor agregado y contenido tecnológico, así como el que las empresas chinas en ALC debieran “promover el acoplamiento de la capacidad productiva de calidad y los equipamientos aventajados de China con las necesidades de los países de ALC para ayudarles a mejorar su capacidad de desarrollo con soberanía” (GRPC, 2017: 7) y, en el contexto de proyectos de infraestructura, fomentar las asociaciones público-privada “en ámbitos de transporte, logística comercial, instalaciones de almacenamiento, tecnología de información y comunicación, energía y electricidad, obras hidráulicas, urbanismo y viviendas, etc.” (GRPC, 2017: 8). Cuarto, la agenda propuesta por China hacia ALC destaca en forma explícita la cooperación hacia la industria manufacturera para “establecer líneas de producción y sedes de mantenimiento para materiales de construcción, metales no ferrosos, maquinarias, vehículos, equipos de comunicación y de electricidad, etc.” (GRPC, 2017: 9).

En el contexto del Foro de ALC-China, llevado a cabo, en julio de 2004, en Brasil, en julio de 2014, el presidente Xi Jinping presentó un marco de cooperación entre ambas partes al que denominó “1+3+6”; es decir, un plan (el Plan de Cooperación 2015-2019 en el ámbito de la CELAC) más tres fuerzas propulsoras: comercio, inversión y cooperación financiera, más seis campos clave de la cooperación, que incluyen: energía y recursos, obras de infraestructura, manufactura e innovación científico-técnica. En el Foro CELAC-China, y desde la primera reunión ministerial del Foro, fechada en enero de 2015, se estableció un Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019), con un amplio grupo de instrumentos concretos en los ámbitos político, cultural, educativo y económico, entre otros rubros.

Para los temas que a este documento competen, resulta de particular interés la promoción bilateral entre las micro, pequeñas y medianas empresas, de instituciones financieras; la infraestructura y el transporte; la industria, la ciencia y la tecnología, así como sectores específicos como la industria aeroespacial, las industrias de la información y comunicación, entre otras. El documento hace referencia explícita a la “construcción conjunta de parques industriales, ciencia y tecnología, zonas económicas especiales y parques de alta tecnología entre China y los Estados miembros de la CELAC, en particular en actividades de investigación y desarrollo, con el fin de mejorar la inversión industrial

y la formación de cadenas industriales de valor” (CELAC, 2015: 4). Además del establecimiento de foros especializados, como por ejemplo un Foro sobre Desarrollo y Cooperación Industrial China-América Latina y el Caribe, y la definición de un grupo de fondos específicos según los particulares objetivos: el Fondo de Cooperación China-América Latina y el Caribe, el Crédito Especial para la Infraestructura China-América Latina y el Caribe, y se plantea la posibilidad de obtener “otros recursos financieros para apoyar los proyectos de cooperación prioritarios entre China y los Estados miembros de la CELAC” (CELAC, 2015: 2). Para el sector educativo, el mismo documento propone que se otorguen seis mil becas gubernamentales y seis mil plazas para recibir capacitación en China, además de cuatrocientas becas para maestrías<sup>13</sup>. La mayoría de estos instrumentos –y otros nuevos– fueron reiterados en el Programa de Trabajo para 2019-2021 (CELAC, 2018).

Estas estrategias e instrumentos dirigidas hacia ALC –y por ende a Centroamérica– de ninguna forma podrán ser utilizados automáticamente por la región y sus respectivos países, aunque sí debieran ser considerados explícitamente –y tomar medidas concretas al respecto– en la actualidad y en el futuro.

Estas múltiples iniciativas chinas en la última década orientadas hacia ALC no han recibido una respuesta puntual y regional por parte de América Latina y el Caribe: múltiples disputas internas regionales y en la CELAC, su incapacidad de fortalecerse institucionalmente –la CELAC y por ende el Foro CELAC-China rotan anualmente y su secretaría pro tempore depende de los países que asumen anualmente y su respectiva Cancillería– y la exigencia de una respuesta altamente especializada ante las propuestas chinas, también han generado frustraciones en la parte china, tal y como se refleja en el Programa de Trabajo del Foro CELAC-China 2019-2012.

### **3. La respuesta estadounidense desde 2017: “Competencia entre grandes poderes”<sup>14</sup>**

La reacción del “viejo rico en la aldea global” ha sido fulminante; Estados Unidos, sin lugar a duda, es el principal punto de referencia histórico, político, cultural y económico en ALC, más allá de la irrupción de China en la región. La cancelación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) por la Administración Trump en 2017 –originalmente planteado por la de Obama como una

barrera en contra de China y destacando la alianza Estados Unidos-Japón– y su relanzamiento por los restantes once países, bajo el título: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), así como la ríspida renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, han generado una importante incertidumbre global y en ALC (ver por ejemplo el ejemplar de *Foreign Affairs* de 2019, enero-febrero).

Desde esta perspectiva, las tensiones entre Estados Unidos y China van mucho más allá de la “guerra comercial” desde 2018 y abiertamente desde 2019<sup>15</sup>. En Estados Unidos se ha presentado un cambio estructural con respecto a China: históricamente el sector público y, particularmente su legislativo, había sido más crítico de China, mientras el sector privado y los organismos empresariales habían sido más abiertos en aras de beneficiarse del comercio y opciones de inversión. Desde 2018, la creciente competencia de China en sectores como inteligencia artificial, electrónica, telecomunicaciones y en proyectos de infraestructura (AmCham China, 2019) ha generado una áspera crítica por parte de los organismos empresariales estadounidenses hacia China<sup>16</sup>. La participación de las exportaciones de nivel tecnológico medio y alto de China a Estados Unidos más que se duplicó durante 1995-2017, mientras que la participación de las importaciones chinas de la Unión Europea (UE) aumentó apenas, haciendo crecer la brecha tecnológica *vis a vis* China.

El presidente Trump, buscando realizar una de sus promesas de campaña, presentó en diciembre de 2017 su Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, 2017) señalando explícitamente que “China y Rusia retan el poder, influencia e intereses estadounidenses, buscando erosionar su seguridad y prosperidad” (NSS, 2017: 2); aquí se reconoce también por primera vez el concepto de “competencia entre grandes potencias” (*big power competition*) (NSS, 2017: 27) y que China busca atraer a ALC “en su órbita a través de inversiones y financiamiento estatal” (NSS, 2017: 50). En octubre de 2018, el vicepresidente Pence reiteró los argumentos destacando cambios profundos en la política de la Unión Europea hacia China y a través de medidas como el control de inversiones y exportaciones chinas a la UE y control de exportaciones a China para impedir la creciente presencia China. El secretario de Estado Pompeo, por otro lado, ha señalado, reiteradamente durante 2018-2020, que minimizará su relación con países como El Salvador, Panamá y República Dominicana debido a su reciente reconocimiento diplomático de China y ha urgido a la región a tener cuidado ante las

múltiples trampas –en el comercio, financiamiento, tecnológicas, entre otras– que China le tiende a América Latina y el Caribe; en términos prácticos crecientemente ha exigido una relación de “exclusividad”, es decir, o con Estados Unidos o con China.

## Conclusiones

El documento invita a considerar los diversos desafíos –y potencial– que China implican para ALC en la tercera década del siglo XXI. Desde esta perspectiva, China no sólo es un formidable competidor y socio en la cooperación, sino que un actor con características cualitativamente diferentes que el resto de los países con los que ALC tiene relaciones diplomáticas, políticas, culturales y económicas. Como se desarrolla con cierto detalle, China no sólo presenta una institución histórica y socioeconómica que no existe en ALC y probablemente tampoco en otros países definida como el “sector público” y, en paralelo, con una abierta y activa iniciativa de corto, mediano y largo plazo de “globalización con características chinas” y, por ende, explícitamente alternativa a la actualmente existente. Por el momento, estos aspectos no han sido comprendidos en ALC y, particularmente, por los respectivos gobiernos e instituciones regionales. Es inaplazable lograr una comprensión mucho más precisa de este “actor” en ALC en todos los ámbitos, los costos de no hacerlo inmediatamente serán muy altos.

Los tres apartados del documento invitan a una serie de reflexiones puntuales.

Por un lado, a considerar –más allá de acuerdos o desacuerdos– la institución del sector público chino como una “institución transicional” crucial para entablar una relación en el corto, mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva, el sector público en China –y en su relación con ALC y otros países– es omnipresente en temas tan disímolos como el comercio exterior, la salida de inversión extranjera directa, pero también en la cultura y la definición de instituciones bilaterales y regionales; la incomprensión de esta institución china llevará a males entendidos, frustraciones e incapacidades de efectivas “asociaciones estratégicas integrales”, tal y como le propone China crecientemente a América Latina y el Caribe.

Segundo, y a diferencia de otros países o regiones con los que China interactúa –con excepción de Estados Unidos–, desde 2013 y bajo el liderazgo del Partido Comunista Chino y Xi Jinping, China se encuentra en un proceso de construcción de proyecto alternativo de globalización

con características chinas; proceso que no ha culminado y sobre el cual tampoco existe certeza sobre su efectividad e implicaciones para ALC, entre otros aspectos. No obstante, desde entonces, China ha vertido todo un grupo de instituciones –destacando dos libros blancos y particularmente el Foro CELAC-China– y cientos de propuestas específicas, de temas de seguridad y tecnológicos al intercambio educativo y cultural, además del comercio, financiamiento, inversiones y proyectos de infraestructura, que se destacaron con cierto detalle en la segunda sección del documento, en aras de comprender el detalle de la potencial relación ALC-China. América Latina y el Caribe, sin embargo, en general no ha sabido comprender la profundidad y el potencial de esta relación hasta 2020, lo cual también ha llevado a cierto grado de frustración por parte de las contrapartes chinas.

En tercera medida, ALC pareciera encontrarse ante un creciente dilema ante la reacción estadounidense –y claramente la potencia hegemónica en ALC– ante su creciente exigencia de “exclusividad”; la Administración Trump en forma explícita ha destacado que no ve con buenos ojos y está en contra del comercio, inversiones, financiamiento y proyectos de infraestructura vinculados con China; todos estos potenciales son generadores de nuevas dependencias y trampas.

Los gobiernos de ALC, y particularmente los más débiles –que no son, necesariamente, los más pequeños– se ven así forzados a tomar medidas “de principio” a favor o en contra de Estados Unidos o China. El dilema anterior, sin embargo, no está a la altura de la realidad latinoamericana: China ya es el segundo socio comercial de ALC en la región desde hace más de un lustro, presenta salidas de inversión extranjera directa por más de 150.000 millones de dólares y cuenta con docenas de proyectos de infraestructura en la región, además de masivo financiamiento altamente concentrado en un grupo relativamente pequeño de países (Venezuela, Brasil y Argentina, particularmente). El concepto de “nuevas relaciones triangulares” (Dussel Peters, Hearn y Shaiken, 2013), en donde históricas relaciones bilaterales ALC-UE se triangulaban ante la presencia china, pareciera ser mucho más funcional en la actualidad y en el futuro para ALC y en aras de no caer en lo señalado, falso dilema de la exclusividad.

Por último, es indispensable que cada uno de los países de ALC y la región en su conjunto generen y refuercen las instituciones públicas, privadas y académicas vinculadas con China; también para integrar los conocimientos existentes sobre China y permitir generar respectivas agendas en el corto, mediano y largo plazo en los múltiples ámbitos



de la relación bilateral. El Foro CELAC-China, por ejemplo, es un notable y triste caso de una enorme carencia de gestión y conocimiento sobre los múltiples ámbitos a los que China ha invitado a entablar un diálogo con ALC y que, en su mayoría, no ha recibido respuesta desde hace más de un lustro.

## Notas

1. Es muy fácil caer en la tentación de que China es “el único, nuevo y relevante” actor en ALC; Nolte (2018) nos recuerda al respecto explícitamente. No es el argumento en lo que sigue; por supuesto que la propia ALC, EU, la UE, etc. juegan todavía un papel fundamental y hasta predominante en la actualidad en ámbitos específicos; no obstante, la rápida y profunda irrupción china es, sin lugar a dudas, un fenómeno cualitativamente y cuantitativamente nuevo en el siglo XXI (global y para ALC), como examinaremos puntualmente.
2. Para un análisis, véase por ejemplo el amplio material público vía estadísticas, cientos de conferencias, artículos y análisis, documentación básica y docenas de libros tanto en el Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM (<http://www.economia.unam.mx/cechimex/>) como en la Red ALC-China (<https://www.redalc-china.org>). Otras instituciones como el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia de Ciencias Sociales de China y la Universidad de Boston también han logrado avances significativos en aspectos puntuales de la relación ALC-China.
3. Para un análisis detallado, véase: Dussel Peters (2015, 2019a) y Wu (2005).
4. “La propiedad de las empresas estatales será ejercida por el Consejo de Estado en nombre del Estado; en los casos en los que haya otra disposición en cualquier ley, esta disposición tiene prioridad” (Weng, 2014).
5. Puede acceder a un análisis detallado de las leyes de propiedad de China y sus cambios recientes en Weng (2014), y en particular en Zhang (2008), sobre la Ley de Propiedad de China de 2007. Según se indica en Zhang (2008: 7), la nueva Ley de Propiedad tiene una gran importancia para China, ya que, históricamente, “el modo de vida, los derechos y las obligaciones de la persona no se decidían de un modo tendiente a favorecer a la persona, sino que se determinaban según las necesidades de los gobernantes o del gobierno”.
6. Esta coherencia relativa dentro del sector público es especialmente pertinente desde una perspectiva de América Latina: en términos de políticas económicas, por ejemplo, la región de América Latina y el Caribe está repleta de casos en los que las políticas fiscales, de comercio, de inversión, de tipo de cambio y de crecimiento del PIB

- son incoherentes y dependen de distintos ministerios y/o ministros con metas distintas. En otros casos, esas políticas económicas carecen de instrumentos y financiamiento, por lo que carecen de relevancia.
7. Para un análisis cualitativo y cuantitativo sobre el tema, véase: Dussel Peters (2015), Naughton (2017) y Piketty et. al (2019).
  8. El tema es crucial desde una perspectiva latinoamericana y después de varias décadas de privatizaciones y reducción del sector público: Si incluimos una definición “maximalista” de las empresas estatales y de otras formas de propiedad pública, representan casi el 4 % de las empresas de China. Ciudades como Beijing y Shanghai, pero también provincias como Guangdong, contaban en 2012 más de 34.000, 16.500 y 40.700 empresas respectivamente (suma de empresas estatales, de propiedad colectiva y corporativas), varias de estas son grandes empresas transnacionales. Temas como producción, empleo, demanda y oferta, así como ciencia y tecnología, entre muchas otras, son desde esta perspectiva incomprensibles sin un claro planteamiento de la “omnipresencia del sector público” en China en la actualidad (y futuro).
  9. Puede acceder a un análisis completo de las instituciones de transición y a un debate con autores de la “nueva economía institucional” en Tejada Canobbio (2011).
  10. Para un análisis más puntual, véase también: Dussel Peters (2018, 2019/a/b).
  11. El *China Development Forum*, organizado por el Consejo de Estado, por ejemplo, analiza cada año las diversas estrategias, políticas y los instrumentos en el corto, mediano y largo plazos (CDF, 2019).
  12. Para un análisis desde una perspectiva reciente del proceso de reformas en China, véase: BM y DRC (2012), OCDE, (2002, 2017) y Wu (2005).
  13. La Cumbre Empresarial América Latina y el Caribe-China que se ha llevado a cabo en ALC y en China anualmente desde 2002.
  14. Para un análisis detallado, véase Dussel Peters (2019b).
  15. Para un cronograma del escalamiento de la “guerra comercial” desde inicios de 2018, véase: <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>
  16. El argumento se presentó en forma particularmente clara por Susan Shirk en el *China Development Forum* de 2019 organizado por el *Development Research Center* del Consejo de Estado en Pekín (marzo 2019), con importantes coincidencias por parte de los anteriores secretarios del Tesoro, Larry Summers y Robert Rubin. AmCham (2019: II) -organismo representante de las empresas estadounidenses en China, por ejemplo, destaca en forma tajante que “desgraciadamente, diálogos bilaterales y otros mecanismos no han generado los resultados necesarios para sostener relaciones económicas saludables, equilibradas y mutuamente beneficiosas entre nuestras dos economías”.

# Intereses y percepciones de China en relación con América Latina

Haibin Niu

Las percepciones de China están cambiando rápidamente a medida que se incrementa su conocimiento y su exposición real en América Latina. Quizás, la primera impresión de América Latina para el chino promedio fue la de una Cuba revolucionaria. Más tarde, el fútbol y la samba se volvieron más familiares para los chinos. Después de ingresar al siglo XXI, particularmente en los últimos años, América Latina ha cobrado más claridad en la mente del ciudadano chino común y en su vida cotidiana, debido al aumento de los viajes de negocios bidireccionales, los intercambios institucionales y el desarrollo de vínculos económicos significativos. A diferencia de la perspectiva del chino promedio, los intelectuales chinos le prestaron atención a América Latina antes, y de una manera más amplia. En este capítulo, se hará foco en la perspectiva académica y política de los intereses y percepciones de China con respecto a América Latina en las últimas décadas.

## Una región con una agenda común en gobernanza global

Durante un período histórico muy largo, la globalización fue liderada principalmente por los países occidentales que tenían la ventaja de haber experimentado una revolución industrial. En este período, los países occidentales y sus empresas se beneficiaron mucho más que sus contrapartes no occidentales. La globalización ha cambiado mucho respecto a décadas pasadas. Las economías emergentes de Asia, África y América Latina participan activamente en la globalización aportando sus visiones, instituciones y recursos. Las economías avanzadas siguen siendo actores importantes, incluso líderes en la globalización actual, pero hoy son más cautelosas sobre el surgimiento de otros actores y sobre los desafíos internos de la redistribución de ingresos, así como la recepción sobre los migrantes y refugiados. Al mismo tiempo, problemas mundiales como el cambio climático, la proliferación nuclear y el desarrollo internacional, entre otros, constituyen un desafío para los formuladores de políticas de todas las naciones.

En este contexto estratégico, los nuevos líderes de los países latinoamericanos comenzaron a desarrollar una relación fundamental con China y con otros países más allá de los lazos tradicionales con los

países del Atlántico Norte. La mayoría de los políticos de la nueva generación en América Latina son de naturaleza cosmopolita y su visión internacional va más allá del continente americano. El enfoque de Brasil hacia China durante el Gobierno de Lula da Silva consistía, principalmente, en encontrar un posible socio para alcanzar objetivos políticos y estratégicos más amplios, como la búsqueda de un orden internacional multipolar. China ha valorado positivamente la intención de los países latinoamericanos de diversificar sus relaciones exteriores. El giro a la izquierda en 2005-2007 y el giro a la derecha en 2015-2018 no cambiaron esta visión cosmopolita de la mayoría de los líderes latinoamericanos. Desde principios del siglo XXI, los países latinoamericanos han transitado una verdadera era de diplomacia global.

Para el Gobierno chino, según lo expresado en el segundo documento de China sobre Latinoamérica y el Caribe (LAC) en 2016<sup>1</sup>, esta es una región llena de economías emergentes y de países en desarrollo, que se erige como un actor importante en la protección de la paz y del desarrollo mundial, y una fuerza en auge en el panorama mundial. Cabe destacar que el segundo documento de política de China sobre LAC en 2016 considera las relaciones entre estas dos regiones en el contexto de la multipolaridad y la globalización, que se ejemplifica en el surgimiento mercados emergentes y países en desarrollo. Además, en el mencionado documento se considera, a LAC como una fuerza importante en el panorama internacional. Por lo tanto, apunta que debe tomarse en cuenta el entorno internacional de la cooperación económica y comercial entre China y LAC, y el documento argumenta esto desde tres aspectos.

En primer lugar, el documento enfatiza la importancia de la participación de China-LAC en la gobernanza económica mundial. Esto incluye la coordinación y cooperación entre organizaciones y mecanismos económicos y financieros internacionales, con el fin de promover una integración económica regional en Asia y en el Pacífico; el aumento de representación de los países de mercados emergentes y en desarrollo en los mecanismos de gobernanza económica mundial, y el apoyo para la construcción de una red de seguridad financiera mundial.

En segundo lugar, en el documento se incluye la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un elemento importante de la cooperación internacional entre China y LAC, y China expresa su voluntad de apoyar y ayudar a Latinoamérica y el Caribe a avanzar en la implementación de esa Agenda.

Finalmente, la cooperación económica y comercial entre China y América Latina es planteada como un proceso abierto, en el cual China está dispuesta a participar de iniciativas de cooperación trilateral con países extrarregionales, organizaciones internacionales y actores

relevantes, respetando siempre los objetivos estratégicos de los países latinoamericanos.

China también percibe a América Latina como un socio de ideas afines para enfrentar y resolver los desafíos mundiales. La relación con Latinoamérica es una parte importante de la estructura de apertura integral de China. Los países de la región, generalmente, dan la bienvenida al ascenso pacífico de China, en el entendimiento de que es un país que no tiene intenciones de exportar su modelo de desarrollo. China, en cambio, prefiere una asociación entre iguales. Durante este siglo, tanto los países latinoamericanos como China han trabajado estrechamente en la agenda global en temas entre los que se incluyen el desarrollo sostenible internacional, el cambio climático y la liberalización del comercio internacional. Ambas partes valoran su condición de economías emergentes y su asociación económica.

### **Un socio de desarrollo con experiencias y objetivos compartidos**

Es justo decir que China y América Latina recién pudieron entablar relaciones significativas cuando ambos lograron funcionar como actores independientes en la escena mundial. Si bien China implantó su reconocida política de apertura en 1978, le tomó al menos dos décadas desarrollar la capacidad para entablar compromisos sustanciales con África, Oriente Medio y América Latina, más allá de sus vecinos y socios principales de Europa y de Estados Unidos. La creciente capacidad económica de China y su estrategia de integrarse en la economía mundial son las bases para que el país asiático construya una relación fundamental con América Latina.

Por lo tanto, hasta comienzos del siglo XXI, no había comenzado a surgir una importante relación comercial económica entre China y América Latina, proceso que inicia a partir que China se integra a las cadenas de valor mundial. En esta etapa, América Latina se desempeñó principalmente como proveedor de materias primas para China, mientras que esta se erigió como un centro de manufactura de clase mundial. Más tarde, la creciente demanda interna de la considerable clase media emergente china, el capital acumulado, la gestión y la tecnología y el incremento del número de empresas capaces de “globalizarse” se convirtieron en los nuevos motores principales del vínculo económico de China con América Latina hasta el día de hoy. El dinamismo social de China, reflejado en una importante población de setecientos millones que salió de la pobreza en los últimos años, con el consecuente aumento de la demanda de carne, lácteos, cereales y productos derivados de la soja, resultó altamente atractivo para el sector agrícola de la región.

El objetivo de la política de China hacia América Latina es construir una asociación integral y cooperativa con la región basada en el principio de igualdad, beneficio mutuo y desarrollo común. El establecimiento del Foro China-CELAC en 2014 completó la última pieza del rompecabezas para el diálogo institucional con el mundo en desarrollo. Bajo el marco de cooperación institucional del Foro China-CELAC, se estableció y se implementó un curso más amplio para el desarrollo común. China apunta a intensificar su asociación de desarrollo con la región mediante el apoyo de visitas asiduas por parte de líderes políticos, una participación económica integral, intercambios culturales y personales.

El principal motor detrás de la relación China-LAC es lograr el desarrollo común. China ve a Latinoamérica y el Caribe como una región con un enorme potencial de crecimiento y un brillante futuro de desarrollo. El segundo documento de política sobre LAC destaca los campos económico y comercial con una planificación profunda y detallada. Con la desaceleración económica de China y el difícil crecimiento económico de LAC, ambas partes comparten el interés de profundizar sus florecientes relaciones económicas y comerciales. Hoy América Latina está preocupada por identificar de qué manera las relaciones con China pueden propiciar el crecimiento económico sostenible en la región.

Tanto China como los países latinoamericanos enfrentan hoy desafíos tales como las reformas estructurales, la construcción de un sistema de bienestar social fuerte y sostenible, el enfrentamiento con un aumento del proteccionismo comercial y la necesidad de mejorar la capacidad innovadora. América Latina es una región que se comenzó a identificar como de ingreso medio antes que otras del mundo en desarrollo. Por lo tanto, los académicos y los formuladores de políticas consideraron que era importante estudiar la experiencia de desarrollo de LAC para evitar una posible trampa de la clase media china en el futuro. Las dos partes han fortalecido el intercambio de experiencias sobre cómo gobernar un país y cómo lograr el desarrollo económico, y trabajaron conjuntamente para resolver la grieta de la trampa de los ingresos medios y proporcionar un entorno interno sólido para una relación económica y comercial sostenible entre China y LAC.

En respuesta a las preocupaciones de los países latinoamericanos sobre un marco comercial basado en el intercambio de productos manufacturados por materias primas, la concentración de la inversión china en unos pocos países de LAC y el enfoque puesto en los sectores de energía y minería, China trabaja en pos de una cooperación de interés mutuo y de desarrollo común, y promueve una modernización acelerada de la cooperación económica y comercial entre China y América Latina.

En el campo de la cooperación económica y comercial, en el documento de política se identificaron trece áreas clave para la cooperación, entre las que se incluyen el comercio, la inversión industrial y la cooperación para la construcción de capacidades, finanzas, energía y minería, infraestructura, manufactura, agricultura, innovación científica y tecnológica, el sector aeroespacial y marítimo, inspección de calidad en aduanas, promoción del comercio y de la inversión y de la asistencia económica y técnica. Además, se presentaron políticas de apoyo para las respectivas áreas.

La nueva agenda de China para la cooperación económica y comercial con Latinoamérica y el Caribe tiene las siguientes características distintivas. En primer lugar, la agenda es bastante amplia y extensa, reflejo de la amplitud de las relaciones económicas entre China y LAC en la nueva era. Además del comercio tradicional, incluye la inversión y las finanzas como nuevos motores para las futuras relaciones económicas. En segundo lugar, en la agenda se incorporan muchos conceptos nuevos de su cooperación económica. Entre ellos, se destaca el desarrollo saludable y equilibrado, la diversificación del comercio, la mejora de la capacidad local de desarrollo, el principio de liderazgo empresarial, el funcionamiento de los mercados, la cooperación para obtener beneficios mutuos y rentabilidad, investigación conjunta y desarrollo de innovaciones científico-tecnológicas, así como protección ambiental. En tercer lugar, la agenda contiene una serie de herramientas políticas y mecanismos institucionales. Hay muchos diseños institucionales y de políticas en el documento, como las asociaciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés), el fortalecimiento del comercio de servicios y el comercio electrónico, la negociación de acuerdos de facilitación del comercio, y asistencia económica y técnica. Estas políticas, combinadas con nuevas ideas, brindan mejores garantías para el desarrollo de las relaciones económicas entre China y LAC.

Para una implementación exitosa del plan de cooperación económica y comercial mencionado anteriormente, hacen falta muchos factores de apoyo que no son de naturaleza económica. Por ejemplo, en el campo político, con el objetivo de fortalecer aún más el intercambio de experiencias de desarrollo, China creó un centro de conocimientos para el desarrollo internacional y estableció un Comité Conjunto Económico y Comercial bilateral con algunos socios importantes en Latinoamérica y el Caribe. Gracias a esto, ambas partes pueden comprender mejor la cultura de negocios y la filosofía de desarrollo de la otra.

China también se embarcó en otras iniciativas como la de reducir el impacto negativo de las crisis en las actividades económicas, promover intercambios educativos y capacitación de recursos humanos, intercambios con medios de comunicación y en el área de turismo,

explorar rutas de vuelos más directos para proporcionar recursos humanos calificados, conectividad y apoyo de políticas para la actividad comercial.

## **Una parte importante de la Comunidad de Destino Compartido para la Humanidad**

Desde la perspectiva oficial del Gobierno chino, América Latina forma una parte importante de la “Comunidad de Destino Compartido para la Humanidad”. Esta es una visión de los líderes chinos sobre el futuro de la sociedad humana. Es un concepto que va más allá de las relaciones internacionales tradicionales caracterizadas por el pensamiento de suma cero. Es por ello por lo que China valora el sostenimiento de una relación de respeto mutuo, de beneficio mutuo y de futuro compartido con LAC. La extensión de la iniciativa de “la Franja y la Ruta” a Latinoamérica y al Caribe es un reflejo de la visión de China hacia la región.

Para lograr esa visión, debemos prestar atención a varias percepciones que siguen existiendo en la mentalidad china actual. Algunos expertos chinos todavía hoy piensan que LAC es el llamado “patio trasero” de Estados Unidos. Y es con esta percepción geopolítica en mente que argumentaron que la relación China-LAC estará sujeta a la relación entre China y Estados Unidos. Afortunadamente, cada vez más académicos chinos sugieren que tanto China como LAC deben profundizar las relaciones entre sí en función de sus propios intereses nacionales en lugar de preocuparse tanto por Estados Unidos.

Los compromisos directos entre China y Latinoamérica y el Caribe vienen aumentando sustancialmente en las últimas décadas, mientras que tanto Estados Unidos como algunos países europeos siguen queriendo actuar como terceros intermediarios entre China y LAC.

La otra percepción es que los intelectuales en América Latina y el Caribe tienden a resaltar la dependencia de LAC de las economías desarrolladas, así como de China. Con el fin de comprender mejor el enfoque de desarrollo de la región latinoamericana, los académicos chinos han realizado algunos estudios comparativos sobre las experiencias de desarrollo de los países de LAC ubicados en América del Norte y América del Sur, y los modelos de desarrollo de los países de América Latina y Asia Oriental, entre otros. Si bien piensan que la historia, la cultura política, la apertura, la religión y las tasas de ahorro son importantes, el factor fundamental es que el orden político y económico internacional existente restringe el desarrollo de los países de LAC. Ante el argumento planteado por los académicos de LAC de que hay una nueva dependencia de LAC con China, los



académicos chinos destacan que estas dos regiones se han integrado en la cadena de valor global, y China está tratando de trabajar con los países de LAC para mejorar los factores de crecimiento a largo plazo, como la infraestructura y la capacidad de investigación y desarrollo.

La tercera percepción china respecto de LAC es que la región cuenta con muchas lecciones en materia de desarrollo de las que China puede aprender. La mayoría de los países de LAC han experimentado reformas neoliberales y el surgimiento de políticos de izquierda. Están tratando de equilibrar la relación entre el mercado y el Gobierno, el capital extranjero y el capital nacional, el crecimiento económico y la justicia social, entre otros. Estos enfoques diferentes de desarrollo generaron un efecto pendular que afectó la continuidad de su proceso de desarrollo. La carga de la deuda, la cohesión social, la baja tasa de crecimiento, la trampa de los ingresos medios y los movimientos sociales siguen siendo grandes preocupaciones en la mayoría de los países de LAC. Cómo extraer lecciones de la historia de búsqueda de modernización de América Latina y del Caribe seguirá siendo un tema importante de estudio para China.

La cuarta percepción china es que la importancia de LAC va más allá de su papel como proveedor de materias primas. China ha demostrado un constante interés político en la región con la elaboración de dos documentos de política sobre América Latina y el Caribe en 2008 y en 2016, respectivamente. Los formuladores de políticas en China cada vez están más interesados en los asuntos de América Latina y del Caribe. Por ejemplo, cuando estalló la epidemia del COVID-19 en LAC, muchos académicos chinos hicieron un llamamiento al mundo para que prestara más atención a la región debido a su vulnerabilidad. El establecimiento de una nueva forma de asociación entre China y los países de LAC basada en el respeto mutuo, el beneficio mutuo y la globalidad es un gran desafío por delante.

## Notas

1. Para acceder al texto completo del documento de política de China sobre Latinoamérica y el Caribe, visitar el siguiente vínculo: [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)



# América Latina y China: ¿intereses contrarios o concordantes?

Eduardo Pastrana Buelvas y Rafael Castro Alegría

## Introducción

China es el principal socio comercial, con excepción de México, de las mayores economías de América Latina. Durante la pasada década, Beijing y los Estados de la región han ampliado la agenda de las relaciones económicas y de cooperación. Actualmente, China es observador en la Organización de Estados Americanos (OEA), miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consultor en el Mercosur, observadora de la Alianza del Pacífico, miembro del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE) y de otros organismos extra regionales como APEC, donde converge con otras economías latinoamericanas.

Adicionalmente, el Foro Ministerial China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) se instauró oficialmente, en julio de 2014, y su primera reunión fueron los días 8 y 9 de enero de 2015. El más reciente encuentro entre China y América Latina de esa naturaleza se produjo en el marco de la Cumbre CELAC-China, en Santiago de Chile en enero de 2018.

Dicho foro es considerado un gran avance en la cooperación integral entre China y América Latina, sobre todo, porque no solo abarca al país asiático y a los treinta y tres miembros latinoamericanos, sino, también, incluyen a otras organizaciones regionales, como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (Centro de Información por Internet de China, 2015). Antes del Foro China-CELAC se conformaron varios otros regionales<sup>1</sup>, por lo que ya había extensos vínculos multilaterales. Por tanto, el Foro China-CELAC es el resultado de una continua actividad diplomática china en la región. Además, China ha impulsado sus relaciones bilaterales con Estados de la región Latinoamericana en distintos niveles.

El presente documento interpreta, en primer lugar, las metas chinas al 2050, en el contexto de su política exterior. Segundo, se analizan las principales características de las relaciones entre América Latina y

China. Finalmente, se identifican los retos y se proyectan los escenarios que la región puede enfrentar en el contexto de la proyección y despliegue de China de sus programas y acciones de corte geopolítico y geoeconómico, a fin de alcanzar las metas que se ha trazado.

## La política exterior y las metas chinas al 2050

Tras su llegada (1978) a la dirección del Partido Comunista de China (PCC), Deng Xiaoping realizó un diagnóstico del contexto doméstico de China y del escenario internacional. En primer lugar, afirmó que, si bien el socialismo es una etapa preliminar del comunismo, su país se encontraba en ese momento en una fase de subdesarrollo del socialismo. Segundo, identificó que la paz y el desarrollo eran dos preocupaciones fundamentales de las relaciones internacionales de la época.

Desde esta perspectiva, Deng formuló una serie de lineamientos multidimensionales para la transformación y modernización del Estado chino; y, por tanto, para la construcción del “socialismo con características chinas”. Como piedra angular de esos lineamientos, se estableció la estrategia de desarrollo de los tres pasos (*three-steps development strategy*). Tal estrategia planteó como objetivos:

1. Duplicar el tamaño de la economía y asegurar el acceso a suficiente comida y vestimenta para todos, que fue alcanzado a finales de los años ochenta.
2. Cuadruplicar el tamaño de la economía al finalizar el siglo XX, lo que se logró, en 1995, con cinco años de antelación.
3. Alcanzar para mediados del siglo XXI (2050), el nivel de producto interno bruto per cápita de países moderadamente desarrollados (Zheng, 2017).

Con respecto a esta estrategia de los tres pasos, la visión del actual líder chino, Xi Jinping, a 2050 implica alcanzar las metas proyectadas por Deng quince años antes de lo planeado. Así, Xi espera que la sociedad china sea moderadamente próspera para 2020, que logre ser un país socialista moderno para 2035, por medio de su transformación en una nación profundamente innovadora y que para 2050 sea una potencia con influencia y liderazgo global (Dingding, 2017). Hay que mencionar, además, que dichas metas parecen ir por buen camino, pues según las predicciones del Foro Económico Mundial, China será la primera

economía del mundo en términos del PIB para 2030, rebasando así a Estados Unidos (Gray, 2017).

Una de las dificultades que podría enfrentar China para alcanzar estos objetivos, es la ralentización de su economía y la trampa de la renta media. De esta manera, China no puede esperar un gran impulso de una economía global con los pronósticos sombríos, antes y después de la pandemia del COVID-19, que esta presenta para los próximos años, ni de sus masivas inversiones en diversos sectores económicos ni de su estrategia pro-exportaciones. Es aquí donde Xi ha señalado que se concentrará, entre otros elementos, en la innovación, la formación del talento humano y la investigación científica (Zheng, 2017).

La decisión de China de ampliar su integración económica global también estuvo vinculada al “nuevo multilateralismo” de su política exterior, que significó una transición del bilateralismo hacia una mayor participación en instituciones multilaterales. Proceso que comenzó, a nivel regional, al despuntar los años noventa con su aplicación en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), continuó con su creciente cooperación con organizaciones como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y con su involucramiento en la creación de instituciones, como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS).

A nivel global, este nuevo multilateralismo se vio reflejado con su membresía en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (2001), pero también al haber asumido un rol más activo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Aún más, con su veloz ascenso como potencia emergente y el proceso de multipolarización de las relaciones internacionales del siglo XXI, China empezó a proyectarse como un *rule maker* y ya no como un mero *rule taker*, lo cual se vio representado en su activo rol en el G-20 y en la formación de coaliciones como los BRICS. Así, como en un papel cada vez más amplio en las Misiones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, con lo que busca proyectarse, al mismo tiempo, como una “superpotencia responsable”.

Asimismo, a nivel regional, China ha impulsado un mega-acuerdo de libre comercio: el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), en el cual participan los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), a saber Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam, más los seis Estados con los que esta organización tiene tratados de libre comercio (China, Australia, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda). En este orden de ideas, el acuerdo que dará

origen al RCEP, según acordaron los quince Estados participantes en la cumbre de Bangkok, en noviembre de 2019, sería suscrito en noviembre de 2020. No obstante, la India ha decidido, por el momento, mantenerse al margen del megabloque. El RCEP tiene el potencial de convertirse en la mayor zona de comercio del mundo: podría abarcar el 47 % de la población mundial, un mercado de 3.400 millones de consumidores y el 32 % del PIB mundial. Adicionalmente, como se verá más adelante, se considera que el RCEP busca hacer contrapeso a la presencia de los Estados Unidos en Asia-Pacífico en lo que puede ser interpretado como *inter-institutional balancing* (He, 2015; Flemes y Castro, 2018).

En ese orden de ideas, China dio lugar a la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) junto a los Estados del Asia Pacífico y otros socios globales, que algunos consideran un contrapeso chino al BM y al FMI, y a la superpotencia estadounidense. A su vez, China ha dado comienzo a su megaproyecto “una Franja, una Ruta” (*One Belt One Road*, OBOR por su sigla en inglés), la cual se denomina hoy como la *Belt and Road Initiative* (BRI) y fue presentado por el presidente Xi Jinping –a finales de 2013– como una gran estrategia de política exterior en materia económica, que le da contornos claros a los códigos geopolíticos regionales y globales de China en su proyección como gran potencia mundial.

En relación con lo anterior, se trata de la construcción de una moderna ruta terrestre y marítima de la Seda en el siglo XXI, a través de la cual China proyecta un amplio y ambicioso programa de construcción de infraestructura, a fin, en primer lugar, de integrar sus regiones fronterizas menos desarrolladas con los países vecinos. Segundo, el Gobierno chino aspira, en el marco de tal programa, conectar por vía terrestre dichas regiones –que conforman su *hinterland*– con Europa a través de Asia Central. Tercero, pretende la construcción de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI mediante la interconexión de las provincias del sur de China con las pujantes naciones del sudeste-asiático, para cuyo propósito se proyectan la construcción de redes ferroviarias y de puertos (Cai, 2017: 2). Cuarto, China intenta, también, intensificar masivamente su interconexión infraestructural y comercial con Asia, Europa, Oceanía y el Este de África. Es más, los tomadores de decisión chinos aspiran y están intentado que dicha estrategia se pueda extender a América Latina.

En este orden de ideas, China intenta proyectar y consolidar su liderazgo regional y global a través de un gran y amplio programa de integración económica. De ello, puede derivar el carácter geoeconómico del BRI. Su objetivo es la creación de cadenas regionales y globales de valor, en cuyo proceso de desarrollo China podría convertirse en un centro avanzado de producción industrial e innovación, a fin de exportar estándares chinos globalmente.

## **Las relaciones entre China y América Latina**

Los intereses geopolíticos y geoeconómicos de China en América Latina pueden sintetizarse en cinco:

1. La generación de un ambiente geoestratégico favorable para su autodenominado “ascenso del Asia-Pacífico” como el nuevo espacio económico del siglo XXI.
2. El aislamiento de Taiwán del reconocimiento de la sociedad internacional.
3. La búsqueda de acceso a grandes volúmenes de materias primas, necesarias para su continuo desarrollo.
4. La necesidad de encontrar más mercados para sus productos, principalmente, para aquellos con valor agregado.
5. La inversión en áreas de interés estratégico, desde una perspectiva geoeconómica, para facilitar la extracción de materias primas para China, por ejemplo, en infraestructura física o para la provisión de servicios por parte de ese país en las décadas siguientes, como en el caso de la infraestructura digital para brindar internet y servicios de telecomunicación, a fin de fijar estándares internacionales (Denoon, 2017).

Es importante considerar que el incremento de la presencia de China también se dio en una coyuntura particular para América Latina. Así, dentro de la cambiante geopolítica latinoamericana, se debe mencionar que, en la primera década del siglo XXI, Estados Unidos venía perdiendo influencia política y económica en Latinoamérica, al tiempo que otros actores la venían renovando o fortaleciendo. Por ejemplo, Rusia renovó su interés geoestratégico en América Latina, a la vez que China e India también han profundizado sus relaciones, principalmente económicas y comerciales, aunque esta última en una escala menor.

El vacío estratégico dejado por Estados Unidos tuvo que ver, por un lado, con una focalización de su política exterior, posterior a septiembre de 2011, hacia Oriente Medio, Europa y Asia en términos económicos y de seguridad. Por otro lado, en esta etapa, también, iniciaba un nuevo ciclo político y económico en la región latinoamericana, que tuvo como algunas de sus características:

- a) Un boom de los precios de las materias primas que otorgó un buen ritmo de crecimiento.
- b) La llegada de líderes de izquierda a la presidencia en diversos gobiernos de la región (denominada el giro a la izquierda o la “marea rosa” en América Latina).
- c) La búsqueda de una diversificación de los socios comerciales de la región.
- d) Una percepción de gran dinamismo económico en la región Asia Pacífico.
- e) La construcción de una nueva arquitectura de gobernanza regional, en cuyo contexto, surgieron organizaciones como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas instituciones fueron denominadas posliberales (Sanahuja, 2012) o posthegemónicas (Riggiozzi y Tussie, 2012), en la medida en que buscaban construir una mayor autonomía con respecto al hegemón continental (Estados Unidos) y también excluían del foco de la integración regional al comercio e insertaban, como prioridad, otros temas: la coordinación política, la política social y la seguridad y defensa regional.
- f) La creación de la Alianza del Pacífico (AP) integrada por Colombia, Perú, Chile y México, institución regional que busca fomentar los aspectos comerciales y de coordinación económica entre sus miembros, a la vez que procura incrementar sus intercambios comerciales y de inversiones con los Estados de Asia-Pacífico (Pastrana, Betancourt y Castro, 2014). Desde esta perspectiva, los efectos de las acciones económicas de los Estados miembros de esta Alianza han apuntado a influir en los objetivos geoeconómicos de China y otros Estados del Asia-Pacífico.

En ese contexto, la aproximación a China, también, una forma de diversificación de socios comerciales, especialmente, profundizando las



relaciones con los Estados de Asia-Pacífico. Ahora bien, para América Latina, el incremento de la presencia de China ha tenido diversos impactos.

Primero, la región se ha beneficiado de las ventas masivas de sus materias primas a China (con importaciones también masivas desde ese país), que se ha convertido en el segundo socio comercial para Latinoamérica, después de Estados Unidos y sobrepasando a la Unión Europea. Por su parte, China ha venido incrementando sus exportaciones de productos con valor agregado, con lo cual se viene consolidando un patrón desigual de los términos de intercambio entre ambos socios comerciales que ha profundizado el proceso de reprimarización de las estructuras productivas de las economías de la región.

Segundo, con fundamento en lo anterior, se evidencian, por lo tanto, otros impactos negativos y preocupaciones regionales con respecto a las relaciones económicas con China, tales como las afectaciones medioambientales de las inversiones y obras chinas, la preocupación por la compra masiva de tierras en América Latina y la no utilización de mano de obra de la región. Adicionalmente, hay inquietudes por el nivel insostenible de algunas de las deudas de los Estados de la región y, por parte de Estados Unidos, hay cierta percepción de que estos préstamos estarían “dando oxígeno” para su supervivencia más allá de sus límites económicos a regímenes antiestadounidenses –como Venezuela– (Ellis, 2018) y que registran casos de violación a los Derechos Humanos.

Tercero, las inversiones que China ha realizado contribuyen a impulsar áreas de interés, donde se necesita mucho desarrollo en la región, en especial, la infraestructura. Por eso, los préstamos para proyectos de infraestructura por parte de China a muchos Estados de América Latina constituyen uno de los sectores de mayor importancia en el desarrollo de las relaciones sino-latinoamericanas.

Cuarto, los préstamos –que China ha venido otorgando a Estados latinoamericanos– se incrementaron sustancialmente y han superado a los que realizan en el subcontinente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial juntos. En especial, encontramos como receptores de estos créditos en la región a Venezuela, Argentina y Ecuador.

Finalmente, las relaciones entre China y los Estados de la región se han conducido, esencialmente, en un nivel bilateral, asignando a la relación con algunos Estados de la región la categoría de *Comprehensive Strategic Partnership* (Brasil, Perú, México, Argentina y Venezuela) y a

Chile la de *Strategic Partnership*. Estas categorías usadas a nivel global por la diplomacia china destacan a los países latinoamericanos que tienen una mayor importancia estratégica y económica y con los que se tiene o se desea promover la coordinación en asuntos internacionales, así como mayores intercambios económicos.

No obstante, China también ha realizado encuentros entre las y los mandatarios latinoamericanos en el marco de las Cumbres China-CELAC, en las cuales se han abordado áreas de interés mutuo, especialmente en el marco “1+3+6” para la cooperación económica bilateral. En el que el 1 (uno) concierne al Plan de Cooperación China-CELAC que se proyectó de 2015 a 2019. El 3 (tres) ha representado los tres motores para promover el desarrollo de la cooperación práctica entre China y América Latina en sectores, tales como el comercio, las finanzas y las inversiones. Mientras que el 6 (seis) ha abarcado seis campos, en los que se han promovido las relaciones bilaterales: recursos naturales, energía, agricultura, construcción de infraestructura, manufactura, innovación científica y tecnológica y, por último, en las tecnologías de la información. Adicionalmente, para China el Plan de Cooperación China-CELAC 2015-2019 ha representado una de sus apuestas más ambiciosas en la región, ya que incluyó un gran número de áreas de cooperación en alta tecnología y producción de bienes de valor agregado. Como parte de dicho proyecto, la electromovilidad viene desempeñando un rol fundamental al intentar transformar la matriz de transporte público de diversos países latinoamericanos por una más amigable con el medio ambiente, tal como ocurrió en 2019 en Santiago de Chile con la incorporación de una flota de 200 buses eléctricos chinos y en la ciudad de Medellín, Colombia, con 64 vehículos de este tipo; pronosticando para el 2030 un total de 4.1 millones de buses eléctricos en Latinoamérica (RIAL, 2019).

De esta manera, China intenta establecer un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente sumado al cambio que ha presentado su Inversión Extranjera Directa (IED) en la región en los últimos años, la cual pasó de estar concentrada en la extracción de materias primas a focalizarse en el sector de servicios (Crivelli y Lo Brutto, 2018: 46).

## **Las metas de China al 2050 y los desafíos para América Latina**

Es importante considerar que el contexto global y regional descrito en el acápite anterior, se viene transformando de forma sustancial y

representa nuevos retos para América Latina de cara a las metas chinas a 2050 y la BRI. La llegada de Trump a la presidencia de los Estados Unidos ha generado efectos sumamente negativos para el orden liberal internacional y los mega acuerdos de libre comercio liderados por la superpotencia (TPP y TTIP), lo cual ha cambiado la estrategia que este país había diseñado durante la administración Obama, cuyos pilares fundamentales eran el militar y el económico-comercial para hacer contrapeso a China en Asia-Pacífico e incrementar su presencia en esta región. En ese orden de ideas, la salida de Estados Unidos por decisión de Trump del TPP, derrumbó el segundo pilar de tal estrategia hacia Asia-Pacífico y frenó una posible reaproximación al subcontinente latinoamericano. Situación que ha sido agravada, entre otros elementos, por la renegociación del NAFTA, la retórica antilatina y antinmigrantes de Trump.

Por su parte, el Estado chino se encontraba impulsando ya su propio megaacuerdo de libre comercio: el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), que incluye varios de los miembros del TPP (ahora CPTPP). Es interesante destacar que unas de las potenciales consecuencias geoeconómicas de la salida estadounidense del TPP, es que los Estados latinoamericanos decidan aproximarse a este acuerdo liderado por China. Por ejemplo, tras el TPP *exit* del Estado norteamericano, Chile y Perú manifestaron sus intenciones de participar en el RCEP.

Otro punto importante de cambio geoeconómico es la dirección propuesta por la Alianza del Pacífico, cuyos miembros, tras la incertidumbre en torno al TPP, convocaron, en marzo de 2017, una cumbre en Viña del Mar para discutir posibles caminos para continuar avanzando en el libre comercio a nivel global y regional, a esta cumbre invitaron a todos los miembros actuales del CPTPP más Corea del Sur y China. De ello se desprende una estrategia geoeconómica de la Alianza del Pacífico, en cuyo entramado se fusionan los intereses políticos de los tomadores de decisión y de parte de los agentes económicos de los Estados miembros.

A partir de la suscripción de esos acuerdos, y de la potencial adhesión de los demás miembros del CPTPP y China, la Alianza del Pacífico ha intentado convertirse en uno de los ejes articuladores de un interregionalismo pos-TPP entre Asia y América Latina. Ese interregionalismo puede caracterizarse como híbrido, en la medida en que combina relaciones Bloque-Estado (AP-Estados Asociados) y Bloque-Bloque (donde entrarían, por ejemplo, las relaciones AP-ASEAN) (Pastrana y Castro, 2017).

Lo anterior podría tornarse estratégico en la medida en que el eje geoeconómico Europa-Asia-África que China se encuentra construyendo con la BRI no incluye a América Latina, y grandes proyectos de infraestructura que se habían anunciado para la región, como el tren que conectaría el Atlántico y el Pacífico en el subcontinente latinoamericano, que se encuentran paralizados. A pesar de lo anterior, se afirma que China le ha extendido una invitación a América Latina para participar.

No obstante, en la Cumbre CELAC-China de 2018, más que acuerdos específicos para una inclusión de la región en esta mega iniciativa, se observó el interés de China en obtener un respaldo fuerte por parte de América Latina para la BRI e incluso deseaba que este fuera el lema del evento, a lo que se opusieron fuertemente Estados como Brasil y Colombia.

Finalmente, se hizo una Declaración Especial conjunta señalando que la iniciativa fue presentada por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China a los Cancilleres de la CELAC, y que estos la acogieron con interés. Al tiempo que la parte China destaca en la misma que los Estados de América Latina “forman parte de la extensión natural de la Ruta de la Seda Marítima” (Cumbre CELAC-China, 2018).

Ahora bien, uno de los problemas que continúan evidenciando este tipo de encuentros, es la ausencia de una coordinación política y de una integración profunda entre los Estados latinoamericanos. Sin la cual resulta imposible coordinar posiciones y definir estrategias conjuntas para negociar con grandes potencias extrarregionales como China, quienes, por ende, prefieren continuar manejando el grueso de las interacciones con la región a nivel bilateral. Desde una perspectiva interregional, el gigante asiático concibe a América Latina como un actor unitario y no toma en cuenta las particularidades del regionalismo de esta zona (Pastrana, 2018: 50). Esta se caracteriza por tener una arquitectura regional diversa y compleja, que se evidencian en proyectos regionales como la CELAC y subregionales como la Latinoamérica, que se han distinguido por un bajo nivel de compromisos institucionales y un énfasis marcado en la soberanía nacional.

Lo anterior, muestra un panorama en el que las instituciones se reinventan cada lustro, se descuartizan cada década y no funcionan bien la mayor parte del tiempo, dificultando que puedan alcanzar así sus objetivos (Pastrana & Castro, 2018: 34-35). Esto podría representar problemas tanto para China como para América Latina, debido a que,

si bien China tiene un plan claro frente a la región, esta no parece estar preparada para mitigar los impactos de la inserción asiática en el continente ni para revertir la reprimarización de las economías de la región.

Los beneficios de una aproximación a China se pueden tomar también en un factor centrífugo para la integración latinoamericana. En tanto se privilegian los acuerdos institucionales que permitan negociaciones bilaterales con China o, como en el caso del SICA en Centroamérica, se acentúan las tendencias a la flexibilización institucional para permitir la profundización de acuerdos con el país asiático.

Hay que mencionar, además, que en el caso de China podrían verse obstaculizados proyectos a gran escala, por la poca unidad y cooperación que presenta América Latina. Conviene subrayar que, uno de los proyectos a gran escala, que puede presentar retrasos es la llegada de la red 5G (sigla que denomina la quinta generación de tecnologías móviles e inalámbricas), esta tecnología revolucionaria presenta grandes retos para región, ya que es conveniente preguntarse si el continente está preparado para una nueva revolución del internet y las telecomunicaciones, que traerá cambios en ámbitos como el político, el cultural, el económico y hasta la forma en cómo concebimos el entretenimiento.

La red 5G es más veloz y permite una hiperconectividad más amplia con el mundo y es, sin duda, la joya de la corona de China, convirtiéndose en la columna vertebral de las telecomunicaciones globales. En contraste con lo mencionado, América Latina presenta tres barreras indiscutibles que retrasaría la llegada de esta tecnología que, sin duda es una necesidad, son: la falta de antenas e infraestructura en la región, el desconocimiento y falta de apoyo de parte de las autoridades locales y los mitos que se tejen alrededor de esta tecnología, lo que impide el despliegue de antenas a lo largo de su territorio (RIAL, 2020).

Aún si la región decide adoptar esta tecnología (con o sin las reservas que han establecido ciertos Estados como los europeos), América Latina podría verse seriamente perjudicada en términos de adaptación, puesto que no cuenta con los mecanismos, ni locales ni regionales, para una cooperación entre los Estados latinoamericanos que facilite la implementación de esta nueva tecnología que no espera a que las políticas se adapten a la misma velocidad que esta crece y evoluciona.

Quizás en el corto plazo, la priorización de las relaciones bilaterales con China permita que los Estados de latinoamericanos obtengan, por ejemplo, condiciones de liberalización comercial más favorables a su

mercado interno en negociaciones de tratados de libre comercio con China. Empero, en el mediano y largo plazo, sin la implementación de políticas regionales que generen un mejoramiento coordinado de la infraestructura regional, una mayor profundización del comercio intrarregional y la creación de cadenas regionales de valor que permitan exportar productos competitivos con mayor valor agregado a Asia, resultará muy difícil revertir el proceso de reprimarización de las economías de la región.

Lo anterior resulta preocupante dada la volatilidad de los costos de las materias primas y sus actuales bajos precios internacionales. De momento, lo más posible es que la negociación y liberalización comercial en las relaciones con China continúe a nivel bilateral o que provenga de instituciones subregionales como la Alianza del Pacífico. Sin embargo, actualmente este organismo subregional se encuentra estancado debido a la coyuntura que presentan sus miembros. Por un lado, el descontento social en Chile y Colombia han afectado, en el corto plazo, tanto su inserción económica internacional como la política exterior de dichos países. Por otro lado, lo pactado en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) impide que México firme acuerdos de libre comercio con países que no sean considerados economías de mercado (Pastrana y Castro, 2020), por lo que dicha disposición podría convertirse en un obstáculo para que México suscriba un TLC con China y, en adición, pueda ingresar como miembro asociado a la Alianza del Pacífico.

Por otro lado, el fin del boom de los precios de las materias primas también ha estado acompañado por un gran declive de la marea rosa, lo cual va dando forma al comienzo de un nuevo ciclo, marcado por el regreso de candidatos de derecha a la presidencia en países de América Latina, quienes procurarán acelerar los procesos de liberalización comercial de estos países como una de las fórmulas para reactivar sus economías.

Otras implicaciones de las metas chinas para América Latina, así como de estos cambios globales y regionales son:

1. El orden liberal internacional está siendo golpeado fuertemente por los Estados Unidos. En cuanto al comercio internacional, Trump también ha anunciado sus intenciones de retirar a su país de la OMC y de revisar todos los acuerdos de libre comercio que ha suscrito el Estado norteamericano, al tiempo que ha incrementado unilateralmente los aranceles al aluminio y al acero. En contraste,

China anunció en la Cumbre de Davos en Suiza, en 2017, en concordancia con las metas establecidas a 2050, que de ser necesario podría liderar el libre comercio internacional del que, por supuesto, se ha beneficiado ampliamente.

2. Como parte de los acuerdos de ese orden liberal internacional, la lucha contra el cambio climático se encuentra amenazada tras la decisión de Trump de retirar a Estados Unidos del Acuerdo de París, mientras que Alemania, Francia y China se han mantenido firmes en su defensa, por lo que los países latinoamericanos pueden encontrar socios internacionales más receptivos y confiables en cuestiones medioambientales y los elementos de desarrollo y transformación tecnológica asociados a las mismas. No obstante, la cercanía de China y las posiciones de Bolsonaro en la COP-25 en Madrid (y, en general, su preferencia por el trabajo con los miembros del BASIC2) muestra que esto no será automático, y que la región deberá trabajar mancomunadamente para generar contrapesos al negacionismo climático y presentar-construir alternativas para avanzar y profundizar los acuerdos climáticos globales.
3. La compleja coyuntura internacional generada por la COVID-19 y las diversas respuestas internacionales pueden profundizar los cambios geopolíticos y geoeconómicos analizados a lo largo de este texto. En relación con América Latina, la expansión del virus abrió un espacio para un mayor despliegue del *soft-power* chino en la región—factor geopolítico— con el envío de material de protección, máscaras y respiradores, mientras que actores clásicos como la Unión Europea y Estados Unidos aún se encuentran en necesidad de mantener estos implementos en sus territorios (en el caso del último incluso confiscando compras ya realizadas por gobiernos latinoamericanos). El lado geoeconómico se presenta con la paulatina reactivación de la economía china, previa a la global, que es un destino fundamental de exportación para las materias primas latinoamericanas (Blofield, Hoffmann, Llanos, 2020), por lo que se torna clave para enfrentar la difícil situación humanitaria, política, económica y fiscal que enfrenta el mundo y, dadas sus ya precarias condiciones financieras y sociales, por supuesto, la región.

## Conclusiones

Las metas a 2050 sintetizan uno de los objetivos fundamentales de China en el mediano plazo: convertirse en una potencia líder a

nivel global. Una de las piezas fundamentales para alcanzar esa meta es la apuesta geoeconómica por la construcción de la BRI, que la interconecta con Asia, Europa, Oceanía y África del Este –de lo que no se descarta su extensión hacia América Latina–, ubicándola en el centro del tablero económico global, y proporcionándole vías terrestres y marítimas para vender sus productos y adquirir las materias primas y recursos energéticos necesarios para continuar siendo la factoría del mundo.

Otro de los ejes fundamentales de esa proyección, es la promoción del RCEP como mega bloque comercial en el que no participa Estados Unidos, y que le permitirá profundizar sus relaciones comerciales con los Estados de la región asiática y, potencialmente, con algunos de América Latina. Al mismo tiempo, sus grandes volúmenes de inversión, compras, donaciones y préstamos la convierten en un actor clave para la economía global.

Las metas a 2050 contienen, además, implicaciones geopolíticas, ya que ser una potencia líder global implica participar, cada vez más, de forma más activa en la construcción de las reglas e instituciones de la gobernanza global, siendo más *rule maker*, que *rule taker*. Aquí China ha participado en los intentos de reforma de las instituciones globales (v.gr. FMI), en la construcción de nuevas alternativas institucionales internacionales (Banco de los BRICS) e incluso en la generación de nuevas arquitecturas institucionales regionales (AIIB).

Los alcances geopolíticos de ese liderazgo se están evidenciando, con mayor claridad, ante el declive de la hegemonía estadounidense y los ataques de Trump contra el orden liberal internacional. Particularmente, en el campo del comercio internacional y del medioambiente, China se ha mantenido firme en la defensa de los acuerdos y las instituciones existentes, por lo que ya empiezan a evidenciarse rasgos de ese liderazgo.

China se ha convertido en el primer socio comercial, con excepción de Colombia, de las economías más importantes de Suramérica. Sus compras, préstamos, donaciones e inversiones fueron una parte fundamental de la bonanza económica que representó el boom de los precios de las materias primas, y continúan creciendo y siendo sumamente representativas para las economías y el comercio exterior de la mayoría de los países de América Latina. Aunque esta región latinoamericana no se encuentra incluida en la BRI, China la ha presentado como parte de la “extensión natural” de esa iniciativa, lo cual aún no se ha manifestado en acuerdos concretos que implementan



dicha ampliación, sino principalmente en la búsqueda de respaldo internacional de la región a la misma.

En cuanto al comercio internacional, la retirada de Estados Unidos del TPP y el ascenso de las nuevas derechas latinoamericanas, contribuirán a una mayor aproximación de los Estados latinoamericanos a China y a otros Estados del Asia-Pacífico. Aquí se observa un interés por vincularse al RCEP, por ejemplo, por parte de Chile y Perú. Adicionalmente, la Alianza del Pacífico se está ubicando (junto al CPTPP) como el eje de un interregionalismo pos-TPP entre Asia-Pacífico y América Latina, a través de la creación de la categoría del Estado Asociado, para la que ya se encuentra negociando con varios firmantes del CPTPP (y posiblemente en el futuro de otros miembros del CPTPP y de China).

En cuanto a otros aspectos del orden liberal internacional, como la protección del medioambiente, y la tecnología y estrategias de desarrollo asociadas al mismo, China puede convertirse en un socio clave para la región ante la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París. No sólo por su apoyo a este acuerdo, sino también por la perspectiva de que realice transferencias tecnológicas a América Latina, que le permitan cumplir de forma efectiva con los compromisos adquiridos.

Finalmente, otras de las cuestiones más preocupantes de un mayor relacionamiento con China ante su surgimiento y consolidación como potencia líder global, continúa siendo la profundización del proceso de reprimarización de las economías latinoamericanas y la incapacidad de generar una respuesta regional ante este fenómeno en particular: por ejemplo, con la construcción de cadenas de valor regional y posiciones conjuntas frente a las pretensiones chinas en la región.

## Notas

1. Foro China-Caribe de Cooperación Comercial y Económica, Diálogo del Mercado Común China-América Latina, Foro de consulta China-Comunidad Andina, Cumbre de Negocios China-América Latina.
2. Grupo conformado por Brasil, Sudáfrica, India y China.



## **Las relaciones de Rusia con América Latina y el Caribe después del fin de la Guerra Fría: algunas observaciones**

Vladimir Rouvinski

### **Introducción**

Decir que las políticas rusas hacia América Latina es una de las evidencias más importantes a favor de la teoría de que el mundo vive una “Nueva Guerra Fría”, donde Rusia y Estados Unidos son los protagonistas claves, se volvió en un *cliché*.

Hace un poco más de dos décadas, el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Yevgeny Primakov, completó en 1996 su primera gira por los países latinoamericanos, anunció el interés de Moscú de regresar a la región después de su rápido abandono tras el colapso de la URSS, la mayoría de los observadores consideraron que se trataba de una mera declaración de buenas intenciones.

En la década de 1990, Rusia era percibida como un país que enfocaba sus esfuerzos en la búsqueda de un nuevo lugar en el sistema internacional. Para muchos analistas -tanto dentro como fuera del país- el alcance real de la política exterior rusa estaba limitado por su influencia en el “extranjero cercano”, es decir, en el área geográfica de las antiguas repúblicas de la Unión Soviética.

Desde esta perspectiva, la intensificación de las interacciones de Moscú con los países del hemisferio occidental, a partir de los primeros años de la década de los dos mil, evidenciada por una amplia agenda de relaciones políticas, diplomáticas, económicas, culturales y por la colaboración técnica-militar, tomó a varios expertos y tomadores de decisiones por sorpresa. Las visitas frecuentes de los más altos funcionarios del Gobierno ruso a la región<sup>1</sup>, las declaraciones políticas conjuntas con los líderes de los gobiernos de la “marea rosa”, el fortalecimiento de la presencia diplomática a través de las embajadas y representaciones comerciales<sup>2</sup>, la llegada de empresas rusas –sobre todo, pertenecientes al sector energético<sup>3</sup>– y, finalmente, un avance importante en el intercambio comercial<sup>4</sup> y el comercio de armas<sup>5</sup>, era, sin lugar a dudas, algo muy real y que podía divisarse como un tendencia a largo plazo.

Después del fin de la “marea rosa” y la desaparición de los gobiernos que jugaron el rol de promotores de la influencia rusa en la región, la dinámica de las interacciones ruso-latinoamericanas ha decrecido. Sin embargo, el reconocimiento de la relevancia de Rusia para los escenarios que se desarrollan en esta parte del mundo no ha desaparecido.

La razón principal del interés con respecto a la incidencia rusa en América Latina y el Caribe, es el hecho que el análisis de la evolución de su compromiso con la región puede ser considerado como una de las claves para poder entender mejor múltiples aspectos, tanto del diseño de la agenda internacional como de su implementación por el Gobierno de Vladimir Putin en términos más amplios, que tienen incidencia no solo en América Latina, sino en sus relaciones con otras partes del mundo.

### **¿Retorno hacia el futuro?**

En primer lugar, es necesario destacar que sería equivocado describir la política actual de Moscú hacia América Latina y el Caribe como una nueva versión de las políticas soviéticas en el hemisferio occidental. Si bien, hoy en día, se puede referir a las relaciones entre Washington y Moscú como una Nueva Guerra Fría, debido a que tanto la Guerra Fría histórica como la actual, se caracterizan por una tensión permanente entre los dos países, los objetivos y las herramientas que usaba la Unión Soviética para el logro de estos objetivos eran muy distintos a las estrategias de la Rusia postsoviética. Por esta razón, antes de analizar los temas de las relaciones ruso-latinoamericanas contemporáneas y para poder diferenciar lo soviético y lo postsoviético de la manera más clara posible, es necesario describir brevemente la naturaleza del interés de la URSS hacia la región.

Para los altos funcionarios del Gobierno ruso y los políticos latinoamericanos del siglo XXI, ubicar el comienzo de las relaciones entre Rusia y Venezuela, Rusia y Argentina, Rusia y Brasil, Rusia y Chile entre otros, se volvió un elemento necesario de sus discursos oficiales.

Sin embargo, en el siglo XIX, mientras los jóvenes países latinoamericanos estuvieron estableciendo vínculos diplomáticos con el Imperio Ruso como una oportunidad de poder estar presentes en los escenarios internacionales, todavía dominados por las potencias europeas, la corona rusa tenía poco interés de incidir en una región geográficamente muy lejana y escasamente conocida. En este sentido, la primera apertura de América Latina y el Caribe para Rusia, ocurrió luego de la Revolución rusa de 1917 y está relacionada con las actividades de la Tercera Internacional que apoyaron los movimientos de la izquierda en el hemisferio occidental. La importancia de este período, para una mejor

comprensión de las dinámicas de las relaciones entre la región y la Unión Soviética, tiene que ver, por un lado, con la construcción de una imagen de la URSS como una potencia subversiva que buscaba desestabilizar los regímenes políticos existentes (Jeifets, 2016) y, por otro lado, con la aprobación de las herramientas político-jurídicas en muchos países que dificultaron la posibilidad de cualquier acercamiento con Moscú a largo plazo, incluso después de la desaparición de la *Comintern* (Cajas, 2000). Y aunque la mayoría de los países latinoamericanos terminaron siendo aliados de Moscú en la lucha contra la Alemania nazi y el Japón militarista durante la Segunda Guerra Mundial y permitieron el establecimiento de embajadas soviéticas, luego del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en Bogotá en 1948<sup>6</sup>, casi todos los Gobiernos de la región rompieron relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. En términos prácticos, el continente se cerró para Moscú.

La Revolución cubana de 1959, sucedió en un contexto diferente a los escenarios anteriores. Durante el período entre la segunda mitad de la década de 1920 y los últimos años de la del 1940, la ideología comunista y los esfuerzos dirigidos hacia el fortalecimiento de los movimientos del proletariado alrededor de todo el mundo eran los ejes de las políticas hacia América Latina patrocinadas por la URSS. En la década de 1960, es la lógica de bipolaridad la que incentiva a Moscú a considerar el triunfo de Fidel Castro como una oportunidad de oro para estar de vuelta a la región. En breve, para los tomadores de decisiones en el Kremlin, la Crisis de los Misiles, en 1962, evidenció que los Estados Unidos son extremadamente sensibles a la presencia soviética en el hemisferio occidental. Durante casi tres décadas, los líderes soviéticos estuvieron dispuestos a sostener Cuba como su país satélite y a mantener una base militar, con aproximadamente 6.000 soldados, en la cercanía geográfica al territorio estadounidense. Al mismo tiempo, guiado por la lógica del equilibrio de poder y la reciprocidad en el mundo bipolar, el Gobierno soviético no solo apoyaba –de manera directa e indirecta– los movimientos de la izquierda latinoamericana y caribeña, sino que construyó vínculos de interdependencia con otros regímenes que tenían nada o poco que ver con la ideología comunista, pero que permitieron a Moscú diversificar sus relaciones y contar con una presencia en los múltiples escenarios en la región, más allá de Cuba<sup>7</sup>.

Los últimos años de la Unión Soviética fueron marcados por una fuerte reducción de la presencia soviética en la región. El flujo comercial disminuyó drásticamente y muchos otros tipos de interacciones como, por ejemplo, la oferta de becas para estudios universitarios, se frenaron. Aparte de las dificultades para mantener altos niveles de importación desde América Latina debido a la escasez de divisas en monedas extranjeras como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, el fin de la Guerra Fría dio lugar a que el último gobierno de la

URSS, a cargo de Michael Gorbachov, y el primer gobierno de la Rusia postsoviética, bajo el liderazgo de Boris Yeltsin, más que oponerse, buscaran colaborar con Occidente en temas clave de la agenda global. Desde esta perspectiva, a los ojos de Moscú, América Latina y el Caribe perdieron su valor estratégico de proximidad geográfica de la región con los Estados Unidos.

A principios de la década de 1990, quedó claro que los “rusos se habían ido”. No obstante, con la desaparición de la URSS, el legado soviético no se había desvanecido. La imagen de Moscú como una potencia antidemocrática que busca apoyar a los regímenes antiestadounidenses resultó ser muy resistente. Es por esta razón, tanto para los expertos como para el público en general, que el regreso de Rusia a la región iniciado desde la segunda mitad de los años noventa, pero que toma fuerza con la llegada a la presidencia rusa de Vladimir Putin en 2000, se percibió como un renacimiento de la antigua política soviética. Sin embargo, como se muestra en la siguiente parte de este ensayo, en realidad, la naturaleza del interés de la Rusia postsoviética en América Latina y el Caribe es muy distinta a los intereses que fueron basados en la ideología y en la lógica del equilibrio de poder en un mundo bipolar. Hoy en día, se puede hablar de una combinación de factores a corto, mediano y largo plazo que mantienen vivo el interés de las *élites* rusas hacia esta parte del mundo.

### **América Latina, el “extranjero cercano” estadounidense**

Cuando Vladimir Putin asumió el poder presidencial, una de las prioridades de su política exterior era la seguridad de las fronteras de Rusia con los países que anteriormente formaban parte de la Unión Soviética, llamados por los rusos el “extranjero cercano” (Tsygankov, 2019). Luego de la expansión de OTAN hacia el este en la década de 1990, y con un gran número de rusos étnicos que quedaron fuera de su país de pertenencia, Moscú estableció que su “extranjero cercano” es una región donde los intereses de Rusia deben ser tomados en consideración por todos los demás países. Después de una serie de “revoluciones de colores”<sup>8</sup>, el gobierno de Vladimir Putin llegó a creer que los Estados Unidos ignoraban los intereses rusos y promovían e incentivaban cambios de régimen. Una buena parte de la opinión pública en Rusia compartía este punto de vista. Por esta razón, la construcción de la imagen de una Rusia fuerte, que es capaz de proteger sus intereses y de llevar a cabo una acción recíproca, ocupó una parte central de la agenda política de Putin.

Hay que tener en cuenta que Putin estaba muy consciente de que Rusia no contaba con capacidades similares a las de la Unión Soviética para poder ejercer una influencia global al estilo soviético. Tampoco era algo que el presidente ruso quería implementar en el futuro: los altos costos para mantener los países satélites como Cuba fueron uno de los factores que contribuyeron al colapso soviético<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, las acciones recíprocas simbólicas podrían apoyar la construcción de una nueva imagen de una Rusia fuerte que, bajo el liderazgo de Vladimir Putin, se transformara, nuevamente, en potencia.

En este contexto, América Latina sirve como un escenario perfecto para alcanzar la meta de mostrar una Rusia que “está levantándose de sus rodillas”. Por un lado, la mayoría de los rusos que votan en las elecciones pertenece a las generaciones que recuerdan la importancia que tenía la región para la Unión Soviética y su cercanía geográfica a los Estados Unidos. Por otro lado, sus conocimientos sobre las realidades que vive América Latina y el Caribe, en la actualidad, son bastante confusos.

Durante la crisis en Georgia en 2008<sup>10</sup> y en Ucrania en 2014<sup>11</sup>, tanto las *élites* como la opinión pública rusa se sintieron molestas por la presencia de la armada estadounidense en el mar Negro, en el mismo momento que ambos conflictos pasaron a una fase activa. Moscú rechazaba el apoyo abierto de Washington a Tbilisi (capital de Georgia) y Kyiv (capital de Ucrania). Desde esta perspectiva, el llamativo, pero breve cruce de espadas con Venezuela y Nicaragua puede explicarse por la reciprocidad simbólica. Por primera vez, Moscú envió sus aviones y sus barcos de guerra al hemisferio occidental, poco después de la terminación de la fase activa del conflicto ruso-georgiano de 2008, mientras que los signos de una mayor cooperación militar con Nicaragua y Venezuela coincidieron con el deterioro de la situación en Ucrania y la anexión de Crimea.

El incremento de las dinámicas de las visitas recíprocas de los altos funcionarios de los Gobierno ruso y de los latinoamericanos muestra coincidencias a las visitas de aviones militares y barcos de la armada rusa al hemisferio occidental. No hace falta decir que todos estos acontecimientos recibieron una extensa cobertura por parte de los medios de comunicación rusos. El objetivo se alcanzó en 2015, incluyeron a varios países de América Latina y a Cuba en la lista de los países más amigos de Rusia (Rouvinski, 2017).

Es necesario recalcar que tanto las *élites* rusas como la opinión pública en Rusia, están convencidas que América Latina sigue siendo una región de alta importancia para los Estados Unidos, de manera similar al “extranjero cercano” de las exrepúblicas de la Unión Soviética que sigue siendo relevante en términos de la política interna y exterior de Rusia.

Desde el comienzo de la más reciente crisis en Venezuela, a los ojos de los tomadores de decisión y los observadores rusos, la evolución del escenario de ese país sigue reafirmando el alto valor de la proximidad geográfica de América Latina a los Estados Unidos para los intereses rusos. Para las *élites* en Moscú, en 2019, por primera vez después del colapso de la Unión Soviética, Rusia logró obstaculizar el intento de Washington de cambiar un régimen político en un país que es aliado clave de Moscú en el hemisferio occidental. Gracias al pago por adelantado del petróleo venezolano, el apoyo del gobierno de Nicolás Maduro en la ONU, el envío del personal técnico-militar y la ayuda humanitaria, el Gobierno de Vladimir Putin logró desafiar el apoyo estadounidense para derrocar el régimen chavista. Desde la perspectiva rusa, después de 2019, los Estados Unidos ya no podían ignorar las actividades rusas en una zona sensible del “extranjero cercano” norteamericano y se sintieron obligados negociar la situación en Venezuela con Vladimir Putin, reconociendo en Rusia un clave jugador en el juego estratégico (Rouvinski, 2019).

Los medios de comunicación rusos, controlados por el Gobierno, aumentaron su cobertura del escenario venezolano. Por ejemplo, el canal de televisión de mayor importancia política en Rusia, *Perviy Canal*, emitió, entre enero y octubre de 2019, 256 informes de noticias y programas de televisión relacionados con Venezuela. Además, si contamos el número de menciones en los programas de noticias y *talk shows*, *Perviy Canal* le prestó casi dos veces más atención a la nación sudamericana que, por ejemplo, a Bielorrusia, a pesar de la obvia relevancia de esta última para la política interna y la política exterior rusas (Rouvinski, 2020). Según los medios rusos, la razón de los problemas que vive Venezuela son un intento estadounidense de llevar a cabo una Revolución de colores, muy parecido a lo que ocurrió en Ucrania en 2014. En este contexto, el apoyo ruso al régimen de Maduro es perfectamente justificable desde la lógica de reciprocidad.

### **Más allá de lo simbólico**

Sería equivocado limitar el interés de la Rusia postsoviética a América Latina y el Caribe solo a la “reciprocidad simbólica” con los Estados Unidos. El hecho es que la composición de las *élites* políticas, intelectuales y del mundo de negocios rusos, casi no ha cambiado durante las dos décadas posteriores a la llegada de Vladimir Putin al tope del poder político en Rusia. Mientras estas personas no comparten una ideología común, como fue el caso del liderazgo soviético, sin embargo, tienen una comprensión común del pasado, presente y futuro de Rusia. Más importante aún, sus puntos de vista coinciden con las ideas de Vladimir Putin sobre lo que es adecuado para Rusia. Además,



la mayoría se conocen entre sí desde hace muchos años y asocian su bienestar personal con su permanencia en el círculo de poder. En este contexto, las relaciones ruso-latinoamericanas evidencian una búsqueda de opciones para el diseño de la política exterior de Moscú a mediano y largo plazo y pueden, incluso, ser consideradas como “estrategias piloto” si se trata, por ejemplo, de los temas del sector energético y comunicación estratégica.

En cuanto al sector energético, hasta marzo de 2020, uno de los promotores más visibles de los intereses rusos en la región era la empresa Rosneft<sup>12</sup>, dirigida por Igor Sechin, muy cercano a Vladimir Putin. Sechin forma parte de las elites rusas conocidas como *siloviki* (refiriendo a los órganos de gobierno encargados de las cuestiones de seguridad). Rosneft es considerada la pieza clave de la nueva arquitectura energética que Vladimir Putin está construyendo para sostener y expandir el papel de Rusia como proveedor global de energía. Luego de que Igor Sechin asumió el liderazgo de la empresa, Rosneft ha ampliado geográficamente sus operaciones para incluir veinticinco países y es una de las pocas compañías rusas capaces de implementar toda la gama de procesos tecnológicos necesarios, además de transportar y vender petróleo y gas.

En América Latina, y especialmente en Venezuela, Igor Sechin y varios otros expertos insisten en mantener y expandir la participación de Rusia en el sector energético, porque la presencia en el hemisferio occidental de estas empresas pertenecientes al sector energético se percibe como importante para el futuro de Rusia en su calidad de potencia energética global. En este contexto, mientras Rosneft se vio obligada a renunciar a su protagonismo en Venezuela bajo la presión de Washington, debido a que la empresa rusa resultó ser una herramienta muy efectiva para sostener el régimen de Nicolás Maduro durante la fase crucial de la lucha por el poder en ese país, el gobierno ruso adquirió los activos de Rosneft y los pasó a Roszarubezhneft, una nueva empresa con el 100 % del capital perteneciente al Estado ruso. Pero incluso antes de la operación de cambio del poseedor de los activos en el sector energético venezolano, en junio de 2019, el Gobierno ruso confirmó su apoyo a los proyectos en los campos de Patao y Mejillones, dos concesiones para la producción de gas a treinta años, otorgadas a Rusia en 2017 (Rouvinski, 2020). Es importante, también, tener en cuenta que Rosneft (y ahora Roszarubezhneft) no son las únicas empresas que buscan establecer un compromiso ruso a largo plazo en la región. En los últimos años, se destacan Rosatom y Gazprom que están llevando a cabo varios proyectos (Koval, Rouvinski, 2020).

En cuanto a la comunicación estratégica, la presencia de la televisión estatal rusa RT en español y el portal informativo (con su propio *podcast*) Sputnik Mundo han transformado, en los últimos años, el

mercado de la información de los medios extranjeros en América Latina y el Caribe. Según los periodistas latinoamericanos, de mayor reconocimiento, entrevistados por el autor de este ensayo, una de las claves que explica el éxito de RT es el hecho de que su programación para la región latinoamericana y caribeña incluye temas internacionales que son difíciles de encontrar en otras fuentes informativas y aquellos que se enfocan, específicamente, en la audiencia latinoamericana, algo que muchos de otros canales extranjeros no están realizando. Esta estrategia permite que el canal consiga nuevos televidentes que cualquier otro extranjero. Bajo el lema “Saber más”, RT está analizando las cuestiones de derechos humanos, crímenes de guerra y corrupción en Occidente, siguiendo las mismas líneas que la posición oficial del Kremlin. Es notable que RT también retrata a Rusia como un modelo político exitoso y alternativo a la democracia liberal.

RT en español se convirtió, en la actualidad, en una de las principales fuentes de información en la región, pues el canal está disponible en todos los países de América Latina y el Caribe: más de trescientos proveedores de televisión por cable lo ofrecen como un canal separado para sus suscriptores, y los programas seleccionados por este canal se retransmiten en otros, muchos de los cuales cuentan con cobertura nacional e internacional (por ejemplo, NTN24). En Argentina y Venezuela, RT está disponible a través de las redes públicas de televisión, mientras que muchas personas—sobre todo, los jóvenes—ven su programación gratuita en línea.

Para las *élites* rusas, la importancia del éxito de RT está muy clara: si bien Rusia no puede competir con Estados Unidos, Europa o China en términos de comercio e inversiones en América Latina, Moscú está ganando terreno en la batalla por las mentes de los latinoamericanos.

El siguiente asunto relevante para discutir, es el papel de la diplomacia interpersonal en el fomento de las relaciones rusas con América Latina y el Caribe. Cuando se comienza a analizar las dinámicas de las relaciones bilaterales de Rusia con varios países latinoamericanos, lo que más llama la atención es el número de acuerdos, tratados y protocolos firmados por los más altos funcionarios de los gobiernos y, en consecuencia, la existencia de un sinnúmero de comisiones bilaterales que celebran reuniones regulares tanto en Rusia como en el Nuevo Mundo<sup>13</sup>. En otras palabras, se trata de un escenario donde el papel de la diplomacia informal resulta crucial para la continuidad del interés de los tomadores de decisión en Rusia con respecto a la región. Ello también explica el alto número de visitas de los funcionarios de gobiernos y el hecho de que cada vez hay más personas para las cuales América Latina no es solo una parte del mapamundi, sino un espacio que tiene una conexión emocional que es difícil eliminar.

Y, por último, pero no menos importante, son las oportunidades para ganancias tangibles que surgen en el marco de las relaciones ruso-latinoamericanas. Con la excepción de las empresas del sector energético y del complejo militar-industrial rusas que lograron aumentar su presencia en los mercados de América Latina y el Caribe de manera sustancial, la trayectoria que han tenido otro tipo de negocios en esta parte del mundo, está lejos de ser considerada como una historia de éxito en comparación con otros escenarios. Sin embargo, para varios grupos empresariales cercanos al Gobierno ruso, los contratos con Latinoamérica trajeron ganancias que, en otras circunstancias, serían difíciles de obtener. Los ejemplos de este tipo de negocios son los contratos para suministrar trigo y medicamentos de primera necesidad a Venezuela que cayeron en manos de empresas vinculadas con las *élites* políticas de más alto nivel en Rusia (Rouvinski, 2020). Hubo, también, muchos casos de corrupción. Por ejemplo, el contrato para la construcción de una planta de rifles Kalashnikov en Venezuela que nunca se materializó, a pesar de que el país latinoamericano adelantó el pago de veinte millones de dólares (Rouvinski, 2019). En otro caso, hace más de diez años, fue anunciado el inicio de la construcción de viviendas, de interés social en Caracas, en asociación con una empresa conjunta de la Alcaldía de la ciudad de Moscú. La empresa encargada de la realización del proyecto recibió los primeros pagos y desapareció (Rouvinski, 2017).

## Observaciones finales

No cabe duda que Rusia está de regreso en la región de América Latina y el Caribe. No obstante, sus políticas no son réplicas de las soviéticas. Hoy en día, Moscú no tiene capacidad de realizar la misma estrategia de crear estados satélites en el hemisferio occidental como muestra el ejemplo de Cuba durante la Guerra Fría. Tampoco quiere hacerlo. La razón principal por la que el gobierno de Vladimir Putin decidió optar por estrategias alternativas, diferentes a las que implementaba la Unión Soviética, las cuales tienen que ver con el hecho de que las *élites* rusas están convencidas que pueden lograr sus objetivos de una manera diferente, que permite, además, contar con un mayor grado de flexibilidad y maleabilidad.

Para los tomadores de decisión en Moscú, el valor más importante de la región latinoamericana sigue siendo su cercanía geográfica a Estados Unidos. Sin embargo, la reciprocidad rusa es de carácter simbólica, más que un cálculo suma-cero, bajo la lógica del mundo bipolar de los tiempos de la histórica Guerra Fría. Las preferencias que tiene el Kremlin para apoyar a los regímenes abiertamente antiestadounidenses son una evidencia clara en este sentido y la razón por la cual se busca implementar las acciones simbólicas a través de una simbiosis entre

los ejecutores de la política y los medios de comunicación. Es probable que estas estrategias van a continuar, debido a que las *élites* rusas están convencidas que las tensiones con Estados Unidos van a persistir por un largo tiempo.

Como en otros casos de la política exterior rusa (Tsygankov, 2019), la comunicación estratégica dentro de la región obtiene cada vez mayor importancia y relevancia. El caso de RT en español y Sputnik Mundo ha sido un éxito si tomamos en consideración el aumento del número de sus seguidores en un tiempo *récord* y su omnipresencia en la región. A parte del impacto que tiene esta herramienta de la comunicación estratégica en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, su estrategia informativa, probada en América Latina y el Caribe, puede ser utilizada por Moscú en otras partes del mundo.

Como indica Andrés Serbin (et al, 2018), uno de los retos más desafiantes para la región latinoamericana y caribeña es poseer un alto grado de vulnerabilidad frente a los cambios que provienen desde fuera de la región. En este contexto, el análisis de la evolución de las relaciones ruso-latinoamericanas permite no solo reducir el nivel de incertidumbre acerca de la naturaleza del interés de un actor extra-hemisférico que juega el rol de protagonista de los procesos de cambio en el orden mundial. Dicho análisis permite, también, identificar las oportunidades para los tomadores de decisión latinoamericanos, para realizar los ajustes en el diseño de las políticas exteriores de sus respectivos países y para poder aprovechar mejor las nuevas coyunturas del orden mundial.

## Notas

1. Desde 1996, los ministros de Relaciones Exteriores y otros altos funcionarios del gobierno ruso estuvieron visitando América Latina cada año. Hubo nueve visitas de los presidentes a varios países latinoamericanos y caribeños. Vladimir Putin estuvo en Venezuela (2010) y Dmitri Medvedev en Cuba (2019) en calidad de primeros ministros. En 2016, el Patriarca ruso Kiril se reunió con el papa Francisco en Cuba y visitó varios países de la región, adicionalmente a su arribo a la Antártida.
2. Con la excepción de Australia y Nueva Zelanda, América Latina es la región geográficamente más lejana para Rusia. No obstante, Moscú ha establecido relaciones diplomáticas con todos los países de América Latina y el Caribe. La región cuenta con dieciocho embajadas y tres consulados generales en quince estados, estando los embajadores rusos acreditados en más de un país. En Rusia, hay veinte embajadas latinoamericanas. Los ciudadanos de este país pueden viajar sin visa por

toda América Latina y el Caribe, es la única región del mundo donde los portadores de pasaportes rusos gozan de este privilegio (fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia, abril 2020).

3. En primer lugar, se trata de las empresas petroleras que tenían presencia en varios países latinoamericanos. Al mismo tiempo, después de un avance significativo, varias abandonaron la región –en primer lugar, las privadas–, dejando el protagonismo a la empresa Rosneft con vínculos estrechos con el Gobierno de Rusia (Rouvinski, 2015).
4. En la actualidad, el comercio ruso con los países de América Latina y el Caribe se estima en quince mil millones de dólares anualmente (Koval, Rouvinski, 2020).
5. Según los datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), las ventas de las armas a los clientes en América Latina y el Caribe llegaron a constituir hasta la quinta parte de todas las ventas de armas rusas al exterior, aunque no hay registros de nuevas comercializaciones a los países latinoamericanos y caribeños después de 2017. En la actualidad, casi cada una de las Fuerzas Armadas en la región cuenta con una parte significativa de su armamento producida en Rusia.
6. En 1948, el Gobierno de Colombia acusó al de Stalin de organizar el asesinato de Gaitán y de los disturbios conocidos como el “bogotazo”. Esto hechos, dieron inicio a la guerra civil en este país. Sin embargo, las evidencias y documentación disponibles no apoyan la versión del Gobierno colombiano (Braun, 1987).
7. Por ejemplo, en las décadas de 1970 y 1980, la Unión Soviética importaba cereales, trigo, carne y lana de Argentina (incluso cuando el país era dirigido por una Junta Militar); azúcar, pescado, soya, maíz, algodón y cacao de Brasil (aún cuando el país era dirigido por una Junta Militar); café de Costa Rica y Colombia; bananas de Ecuador; algodón y café de Nicaragua. En la década de 1980, las relaciones comerciales de la Unión Soviética con América Latina constituyeron hasta 40 % del total del comercio soviético con los países fuera del bloque occidental. Adicionalmente, la Unión Soviética estaba ofreciendo miles de becas para los estudios de pregrado y posgrado en las universidades soviéticas.
8. “Revoluciones de colores” es un término que se usa para identificar el cambio de regímenes políticos en exrepúblicas soviéticas como resultado de protestas populares. Muchos de los regímenes, que cayeron como consecuencia de las Revoluciones de colores, tenían vínculos estrechos con el Gobierno de Rusia.
9. Se estima que la ayuda de la Unión Soviética a Cuba era cerca de doce millones de dólares diarios.
10. En agosto de 2008, el presidente de Georgia, Mikhail Saakashvili, ordenó a sus tropas recuperar el control sobre los territorios separatistas

de Osetia del Sur donde estaban estacionadas tropas pacificadoras rusas. La guerra entre Rusia y Georgia duró cinco días y terminó con el reconocimiento de la independencia de las repúblicas separatistas de Osetia del Sur y Abjasia por Rusia, Nicaragua y Venezuela.

11. En Ucrania, las protestas masivas comenzaron en 2013, luego de rechazar el presidente Yanukovich la firma del acuerdo que buscaba un acercamiento de Ucrania con la Unión Europea. La negativa ocurrió después de la visita de Yanukovich a Rusia para reunirse con Vladimir Putin. En 2014, Yanukovich abandonó el poder presidencial y fue evacuado por los servicios especiales rusos a Rusia. Al mismo tiempo, en una operación relámpago, Moscú tomó el control de la península de Crimea, lo que fue rechazado por Ucrania y por el resto de la comunidad internacional.
12. Rosneft se considera la empresa pública más grande del mundo. Sus intereses están enfocados en petróleo y gas. Desde 2014, esta empresa estaba apoyando al régimen de Nicolás Maduro a través de la compra, por adelantado, de petróleo, así como inversiones directas en el sector energético de Venezuela. En el comienzo de 2020, los Estados Unidos introdujeron sanciones económicas contra la empresa y, en marzo de 2020, Rosneft anunció la venta del 100 % de sus activos en Venezuela a una nueva empresa estatal perteneciente al Gobierno ruso y su consecuente salida de este país sudamericano.
13. En el caso de Venezuela, por ejemplo, son alrededor de doscientos acuerdos y tratados firmados con Rusia.

## **Los imperativos de la política de Rusia en América Latina**

Dmitry Razumovskiy

El tema de los imperativos de la política rusa en América Latina es foco del interés en los últimos años. En los países occidentales, así como en América Latina, la política de Moscú, a menudo, se define con el término de “expansión”. El siguiente documento, considera que tal modo de entender las cosas no hace más que distorsionar la situación real.

En este capítulo se intenta explicar, de manera breve y concisa, los principios y los enfoques de la política de Rusia hacia América Latina. Se profundiza, además, el análisis sobre cómo los cambios en la política reflejan la evolución del pensamiento conceptual de Rusia en general, y, en particular, su visión de la región latinoamericana

Sin embargo, el trabajo no pretende ser una fuente exhaustiva y pormenorizada respecto a la actuación de Rusia a escala global, sino que ofrece el concepto general de su política exterior. El criterio fundamental reside en que actualmente la política rusa se basa en el pragmatismo, dejando de lado los aspectos netamente ideológicos. Esto no significa que la política ha pasado a ser de carácter cínico y coyuntural. Cabe decir, que incluso en la época soviética, cuando la ideología predominaba en todos los ámbitos, hubo casos en los que prevaleció el pragmatismo. Así, la URSS mantuvo vínculos de cooperación con los regímenes militares reaccionarios que gobernaban en Argentina y en Brasil, ya que de por medio había oportunidades económicas que Moscú simplemente no podía desaprovechar. Pese a ello, hay que reconocer que hasta cierto punto se preservan y se hacen sentir, a veces, concepciones de índole ideológico en nuestros quehaceres políticos. En mucho, este fenómeno viene de antes, como un legado del período soviético.

Lo anterior no es ajeno al eje latinoamericano de la agenda política de Moscú. No se trata exclusivamente de la inercia en los enfoques y en los pasos prácticos. El problema es más hondo y amplio, tiene doble filo. Se debe tener presente que Rusia es percibida como heredera de la URSS. Eso es importante, ya que el interés por Rusia en la región

latinoamericana surgió precisamente durante el período del giro a la izquierda. A su vez, Rusia no siempre fue el país que buscaba nuevos aliados en América Latina; al contrario, en reiteradas ocasiones fueron en su búsqueda. Rusia no albergaba ningún tipo de proyecto o estrategia para el campo izquierdista, aparte de los objetivos generales de construir un mundo multipolar. Hasta mediados de la década de dos mil, América Latina se hallaba muy a la zaga en la lista de las metas de la política exterior de Moscú. Sin embargo, cabe señalar que el acercamiento con la izquierda latinoamericana ha sido útil para Rusia al darle la oportunidad de mostrar su peso y sus capacidades a los Estados Unidos.

América Latina tenía su importancia para la URSS dentro de la lógica propia de la Guerra Fría, es decir, en las condiciones de confrontación político-ideológica a escala global. Este modo de pensar y ver las situaciones en blanco y negro perdura, hoy día, en la región latinoamericana. En la opinión del autor, en los años dos mil a Rusia no le importaban las orientaciones ideológicas de los países latinoamericanos; lo primordial eran sus relaciones con los Estados Unidos.

Rusia se acercó a los regímenes izquierdistas para hacerle ver a Occidente que no estaba sola y que contaba con aliados. El hecho de que Venezuela, Bolivia y Nicaragua reconocieron la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, así como la incorporación de Crimea al territorio de Rusia, se hizo constar como un avance de la diplomacia rusa. La amistad con la izquierda latinoamericana no tiene nada de malo y, sin lugar a duda, constituye un considerable logro político de Moscú. Pero el paradójico hecho de que Rusia encontraba apoyo en la lejana América Latina, mientras carecía de dicho apoyo en el espacio postsoviético, mucho más vital para ella, dejaba al descubierto la debilidad del país.

En Rusia se produjo una ola de entusiasmo derivado de los sentimientos de nostalgia por los tiempos de la amistad cubano-soviético o chileno-soviético. Sin embargo, por razones obvias, no se pudo retomar al modelo de la época de Guerra Fría. El acercamiento de Rusia a los países donde gobernaba la izquierda tenía ciertos límites. Al darse cuenta de un fuerte componente ideológico en sus relaciones con la región, Rusia se esforzó por no sumirse en el “entusiasmo izquierdista”.

Un ejemplo de esto es el bloque ALBA. El hecho de que los aliados tradicionales de Rusia en la región (Venezuela, Nicaragua y Cuba) son miembros de esta asociación hizo imposible que Moscú ignorara su existencia. La posición de Rusia con respecto a esta alianza podría definirse como un intento de hallar un equilibrio entre la necesidad de mantener relaciones con importantes aliados estratégicos y el temor



de perjudicar las relaciones con los países del campo de la derecha de América Latina. En la Cumbre de ALBA, realizada en Caracas en noviembre de 2008, el presidente ruso, Dmitry Medvedev, inesperadamente para muchos, expuso sobre la posibilidad de adherir su país al bloque como miembro asociado. Se sabe que aquellas declaraciones fueron por iniciativa personal. Sin embargo, a pesar de estas manifestaciones han sido regulares en los últimos años, todavía no se han creado mecanismos apropiados para la cooperación entre las dos partes.

Al mismo tiempo, Moscú quiso mantenerse a distancia de los Gobiernos de derecha. Creada la Alianza del Pacífico, a Rusia le ofrecieron el *status* de observador en el nuevo bloque. Moscú declinó la propuesta, ya que entendía cómo lo percibirían sus “amigos” de izquierda. Tal equilibrio cuidadoso entre “amigos” y otros países, ha caracterizado la política exterior rusa no solo en América Latina, sino también en otras regiones, por ejemplo, Asia.

Los críticos del concepto de la política rusa hacia América Latina y otras regiones del mundo, aseveran que no somos amigos de los pueblos, sino de las *élites* gobernantes. Tal amistad, por un lado, facilita la solución de las cuestiones pendientes y permite pasar por alto las críticas provenientes de la sociedad y de la opinión pública. Pero también crea fuertes riesgos, dada la alternancia de las *élites* políticas en el poder.

La primera prueba de que la asociación estratégica con los gobiernos de izquierda puede sobrevivir al cambio en la orientación política se dio en Argentina, donde en las elecciones de diciembre de 2015 ganó la coalición de centroderecha liderada por Mauricio Macri, poniendo fin al prolongado gobierno de izquierda. Durante su campaña, Macri, hizo una serie de declaraciones hostiles en contra de la Federación Rusa. En aquel entonces, la mayoría de los expertos pronosticaban el fin del período de estrecha cooperación estratégica entre Rusia y Argentina. Sin embargo, los augurios pesimistas resultaron ser excesivos. La diplomacia rusa fue capaz de reconstruir las relaciones sobre la base del beneficio mutuo y del pragmatismo, relegando a un segundo plano muchos temas de la agenda política. Macri se dio cuenta, rápidamente, de los beneficios que acarrearía para Argentina la interacción económica con ese país.

Rusia se prepara a implementar un enfoque similar en sus relaciones con Brasil. Obviamente, las relaciones estratégicas de la época anterior, basadas en la similitud del entendimiento de los intereses del Sur Global y en el deseo de tener un mundo multipolar, se iban a terminar en la presidencia de Jair Bolsonaro. Sin embargo, Bolsonaro no hizo ninguna declaración ni a favor ni en contra de Rusia durante la campaña electoral. A su vez, Moscú se cuidó de hacer comentarios críticos sobre la controvertida actuación electoral del político. Los principales

temores de Rusia estaban relacionados con el futuro del BRICS; y aquí los brasileños han demostrado que están listos para evaluar, en forma prudente, los verdaderos intereses del país.

Estos dos ejemplos evidencian que es posible construir relaciones pragmáticas, sin base ideológica.

¿Qué es este nuevo pragmatismo? Se podría señalar dos aspectos. El primero es un nuevo enfoque del concepto de policentrismo o multipolaridad. En América Latina se suele usar el término “multipolaridad”. Al interpretar este término, en Rusia su traducción simple, sería como la palabra *мультиполярность*. Esto da lugar a un malentendido, porque en América Latina el concepto de multipolaridad es muy cercano a los términos “policentrismo” o “multilateralismo”.

Para los latinoamericanos, multipolaridad no significa un sistema de polos equivalentes, como en el sistema bipolar, sino que implica el derecho a la soberanía y el rechazo de acciones unilaterales, no solo de los Estados Unidos, sino también de China y Rusia. En Rusia se ha sobrestimado el grado en que coinciden nuestros enfoques en cuanto al concepto de “multipolaridad”. Muy buen ejemplo al respecto, es el hecho de que Ecuador se negó a reconocer la independencia de Osetia del Norte y de Abjasia. Moscú no pudo entender la razón por la cual este país, que estaba entre sus aliados, no quería apoyarla. La lógica del presidente Correa fue clara: ser aliados en construcción del mundo multipolar no significa dividir el mundo en dos campos: el de Rusia y el de los Estados Unidos. En esto se puede ver como la herencia de la Guerra Fría siguió incidiendo en la manera de pensar rusa.

Un segundo elemento: la política rusa en gran medida es coyuntural. No ofrece proyectos o iniciativas globales al mundo, como lo hacen los Estados Unidos o China. Por ende, no tiene un mensaje claro y definido para América Latina. El término “expansión rusa” carece de fundamento, ya que no puede haber expansión sin tal mensaje. La expansión siempre requiere alguna estrategia.

La falta de liderazgo hace que las posiciones globales de Rusia sean precarias, el país no juega ahora el papel de un polo de poder. Se destaca que la terminología en los debates y discursos sobre el orden mundial ha cambiado dentro de Rusia. Si se usaba, con frecuencia, el término “superpotencia energética”, que implicaba tener una fuerte influencia, igual a los Estados Unidos o China, hoy este término, prácticamente, ha desaparecido en Rusia. Ha sido reemplazado por el concepto de “poder soberano”, es decir, un país independiente, capaz de aplicar una política independiente. Está claro que el énfasis en la soberanía tiene un peso menor que el que conlleva el término superpotencia. Estas consideraciones terminológicas, en la opinión del

autor, reflejan el nuevo entendimiento de Moscú en cuanto al lugar de Rusia en el mundo. No se ha convertido en una superpotencia; pero esto conlleva sus efectos positivos, ya que abre nuevas oportunidades para la edificación de las relaciones más equitativas con países y regiones, América Latina incluida. Ahora el concepto de multipolaridad ruso tiene una mayor coincidencia con los enfoques latinoamericanos.

Probablemente, este cambio del pensamiento sobre el posicionamiento de los países en el sistema mundial sea consecuencia de la crisis económica global. Rusia no pretende crear una nueva agenda en la región, sino que trata de responder a las nuevas tendencias que han surgido y se desarrollan independientemente de su voluntad.

Por lo tanto, en este capítulo se introduce el término “pragmatismo adaptativo”. Quizás esta definición sea una evaluación prudente de las capacidades reales de nuestro país. Lo que necesita Rusia es menos idealismo y menos euforia basada en espejismos, dado que la realidad que hoy impera requiere más alianzas tácticas que se vayan creando conforme a situaciones concretas. El presidente ruso Vladimir Putin tiene más capacidades tácticas que vocación de estrategia y, consecuentemente, está más cerca de ese enfoque. La prueba fehaciente de ello, es la alianza táctica de Rusia con Irán en Siria, o el acercamiento con Arabia Saudita por el bien de los intereses comunes en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Tales alianzas, que no están ligadas a las ideologías, son posibles, también, en América Latina. Por ejemplo, Brasil es socio de Rusia dentro del BRICS, a pesar de las diferencias políticas. Una posible esfera de acercamiento de dos líderes podría sustentarse en los valores del conservadurismo que ambos comparten. Quizás, no serviría de base sólida para forjar una alianza estratégica, pero sí facilitaría entablar una cooperación de índole táctica en los asuntos de interés común.

Finalmente, vale la pena dedicar unas palabras al tema de cómo ve Rusia la situación actual en América Latina.

Es simbólico que el director del Departamento de América Latina del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, Alexander Schetin, declaró que necesitamos nuevos enfoques conceptuales para entender a Latinoamérica. Esta idea es muy oportuna, pero significa que, actualmente, Rusia carece de tales enfoques. El Gobierno ruso tiende a explicar la inestabilidad interna como resultado de conspiraciones e influencias externas; criterio que se aplicaba para evaluar lo que iba aconteciendo en América Latina. Según Moscú, las protestas masivas en Brasil, 2013, y en Venezuela, en 2019, fueron inspiradas, planificadas, y promovidas por los Estados Unidos.

En Rusia, de modo persistente, se ha negado a reconocer que la dinámica política es, ante todo, la consecuencia de procesos sociales internos. La obsesión con este enfoque lleva a percepciones equivocadas de lo que en realidad ocurre en la región. Por eso, la nueva ola de masivas protestas antigubernamentales que se llevaron a cabo en Ecuador, Chile y Colombia, a finales de 2019 dejaron perplejos y desconcertados a las autoridades rusas, sin saber cómo interpretar los hechos y cómo reaccionar.

La reacción oficial del Gobierno ruso ante las protestas recientes, es interesante y merece especial atención. En general, con la excepción de Bolivia, donde Moscú tradicionalmente vio una especie de conspiración preparada con antelación, Rusia se abstuvo de hacer comentarios sobre la situación que atravesaba la región. Prefirió limitarse a declaraciones oficiales donde hablaba de las protestas como asuntos internos de los países que no requerían de mayor preocupación.

Sin embargo, varios medios oficiales rusos justificaron la dura represión a los manifestantes en Santiago de Chile para, de este modo, justificar la brutal acción policial para dispersar las acciones de protesta que habían ocurrido en Moscú, en julio del año pasado. Conforme a su versión, si las protestas no son reprimidas en el inicio, la situación se sale de control, con consecuencias desastrosas como lo fue en Chile. Es decir, el tema de las protestas recientes en América Latina es aprovechado por Moscú con fines puramente propagandísticos para disuadir al ciudadano de salir a protestar contra las políticas gubernamentales.

## **Rusia: nueva etapa de relaciones con América Latina y Caribe**

Leyde E. Rodríguez Hernández

En la nueva etapa de las relaciones Rusia-América Latina y Caribe, es esencial partir de la proximidad o coincidencias en el campo de la política externa y la actuación en el ámbito internacional.

La similitud de enfoques abarca el reconocimiento de la supremacía del derecho en la política, respeto de la soberanía nacional y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados. Se observa, también, cierta sintonía en el reconocimiento de la necesidad de transformación del orden internacional, especialmente el regular la esfera económico-financiera.

Al mismo tiempo, reconocen mutuamente el papel central e irremplazable de la ONU en las relaciones internacionales. Coinciden en el respeto al derecho internacional. En Latinoamérica está predeterminado por el predominio del sistema jurídico “continental” romano-alemán, según el cual las normas de derecho no se crean por precedentes, sino por los valores universales de “justicia” y “moral” (a partir de los dogmas católicos). Esta percepción del derecho internacional tiene mucho que ver con el rechazo del “culto de la fuerza” y con el soporte de derecho internacional que ayudó a los países de la región a defender su soberanía en muchas críticas circunstancias durante dos siglos de su independencia

Latinoamérica y la Federación de Rusia defienden la construcción de un sistema internacional policéntrico, en rechazo al unilateralismo, para la solución de los problemas internacionales. El concepto del orden policéntrico, como se percibe en Rusia, presupone la participación adecuada del país en el balance de fuerzas internacionales junto con otras potencias ascendentes de la economía y política mundial, incluyendo Brasil (como representante latinoamericano). Esto puede ser un paso decisivo para equilibrar la correlación de fuerzas internacionales y sentar las bases para crear un mecanismo de regulación global más representativo.

Para los países latinoamericanos, el movimiento hacia el sistema internacional multipolar significa la ampliación de su margen de maniobra política y mayores posibilidades para elegir proyectos alternativos de desarrollo. Vale la pena mencionar que Rusia y sus antecesores (Unión Soviética e Imperio Ruso) no tuvieron conflictos graves o tensiones prolongadas en la historia de sus relaciones con los países de la región. Además, se presupone, que en el tiempo presente están fuera de actualidad los prejuicios ideológicos que sí tenían considerable influencia en la etapa en que existía la Unión Soviética.

Todo eso ha sido favorable para la colaboración mutuamente ventajosa y para el entendimiento en los asuntos internacionales entre América Latina-Caribe y Rusia. Entre los países latinoamericanos que ocupan un mayor interés de Rusia, se encuentran Brasil, Chile, Venezuela, Argentina, México y, en los años más recientes, Nicaragua y Cuba. En total, desde 2000 hasta 2008, los presidentes de Rusia visitaron la región cinco veces y los ministros de Relaciones Exteriores realizaron nueve viajes, en dos ocasiones pasando por varios países. A su vez, solo en 2009, visitaron Rusia los presidentes de Chile, Brasil, Bolivia, Venezuela, Cuba y Ecuador, sin contar múltiples las visitas a nivel ministerial.

Del 2000 al 2009, Rusia firmó unos doscientos acuerdos de cooperación con países latinoamericanos y caribeños en diferentes temas, entre ellos, el técnico-militar, incluyendo a Brasil (2004), Perú (2004), Argentina (2004), Chile (2004), Venezuela (2009) y Bolivia (2009). Desde hace tiempo, mantiene un acuerdo de la misma índole con Cuba, basado en el suministro de piezas de repuesto para el Ejército cubano equipado con armamento soviético. Rusia y Cuba desarrollan, también, la energía nuclear con fines pacíficos con el objetivo de impulsar la cooperación en el desarrollo de las tecnologías de irradiación; así como la producción de isótopos mediante la creación de complejos científico-productivos vinculados a la agricultura y la salud. Ambos países colaboran en la formación de cuadros científicos y capacitación de especialistas para el desarrollo, promoción y uso pacífico de la energía nuclear en campos como la medicina y la elaboración de radiofármacos para el tratamiento contra el cáncer, entre otras enfermedades (Rusia y Cuba, 2019).

Ninguno de estos acuerdos presupone la instalación de infraestructura militar rusa en la región ni, mucho menos, de bases militares. Los convenios crean los marcos y las condiciones generales para la compra y venta de material bélico convencional, las pautas de financiamiento y las garantías para la protección de la propiedad intelectual. En el caso venezolano, el más comentado por los medios de prensa, se trató de la apertura de una línea de préstamo de dos mil doscientos millones de dólares. Sin embargo, el grueso del intercambio comercial ruso con América Latina no fue con Venezuela sino con Brasil. El peso de ese país en el intercambio total de Rusia con la región pasó de 11 % en 1992

a más de 40 % en 2008. Argentina ocupó el segundo lugar, con 12,4 % del total, seguida por México (7,7 %). El intercambio con Venezuela apenas representa el 6 % del total y el de Cuba 1,7 % (Davydov y M. Vladimir, 2010: 10).

Durante los últimos años, se han mantenido intercambios políticos intensos y permanentes al máximo nivel con los países latinoamericanos a nivel bilateral y en la Asamblea General de la ONU, pero las mayores variaciones se han producido en el orden de los intercambios comerciales y la cooperación económica, los cuales han fluctuado entre lo discreto y ritmos más acelerados en dependencia de la coyuntura internacional y de los procesos en marcha al interior de cada uno de los países latinoamericanos mencionados.

Entre los ejemplos discretos, sobresale el intercambio comercial de Rusia con Chile, que durante el 2004 fue de poco más de cincuenta millones de dólares, cifra conservadora si la comparamos con el intercambio comercial de Chile con China que durante varios años ha superado la cifra de tres mil millones de dólares (Sánchez Ramírez, 2010).

Por su parte, Brasil ha constituido el principal socio comercial de Rusia en la región. En 2004, el intercambio comercial alcanzó la cifra de dos mil millones de dólares y se ha mantenido la intención de ambas partes de llegar a triplicar el volumen del comercio bilateral. Las relaciones con Brasil se han desarrollado de manera estable y mantienen un nivel sostenido en el volumen de su intercambio comercial. En 2002, fue firmado el acuerdo BRIC por parte de Brasil, Rusia, China e India, cuyas economías disponen de un enorme potencial de crecimiento económico en el siglo XXI, y tienen el objetivo de constituirse en un contrabalance a los siete países (G-7) más industrializados.

Especialmente con Brasil se desarrollaron diferentes sectores de cooperación bilateral, tales como la energía, tecnología nuclear, sector aeroespacial, telecomunicaciones, esfera técnico-militar y de armamentos, entre otras, los cuales fueron favorecidos por las progresistas políticas económicas y sociales impulsadas por los gobiernos de Inácio Lula da Silva y Dilma Russel. Es muy probable que, a partir de 2019, la orientación “proestadounidense” y “otanista” del gobierno de extrema derecha de Jair Bolsonaro afecte la tendencia de estos procesos con una mayor alianza con Estados Unidos en lo político, económico y militar.

En el caso de México se han estrechado los vínculos bilaterales fundamentalmente en el orden diplomático formal durante los últimos años, sin que el intercambio comercial o la colaboración económica registren incrementos importantes. El presidente Vicente Fox visitó

Moscú en el verano de 2005, y fueron firmados varios acuerdos que no significaron un avance importante en el ámbito de las relaciones comerciales y de colaboración económica. Sin embargo, existen amplias potencialidades en el comercio y colaboración con Rusia, en un momento de revitalización de la independencia de la política exterior mexicana con el gobierno de Manuel López Obrador, pues también muchos de sus puntos de vistas sobre la agenda de la política internacional coinciden con la política exterior de Rusia, en cuanto al respeto al Derecho Internacional Público y a los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

A partir de agosto de 2008, se constató una mayor activación del interés por parte de Rusia de estrechar los vínculos políticos, militares y económicos con la región de América Latina y el Caribe. Desde ese momento, se sucedieron intercambios al máximo nivel de delegaciones políticas y militares entre ambas partes. El presidente ruso visitó varios países latinoamericanos: Venezuela, Brasil, Nicaragua, Cuba, Perú, y los presidentes de Venezuela, Cuba, Argentina, Bolivia, Nicaragua visitaron Moscú. Como resultado de estas visitas fueron firmados importantes acuerdos para estrechar la cooperación militar y también en la esfera de los energéticos. Rusia se encuentra entre los socios alternativos más importantes de América Latina. No compite con China, que ya superó los cien mil millones de dólares en su comercio con la región, pero sobrepasa los índices de la India, que también es una potencia en ascenso. En total, en 2008, el intercambio comercial llegó a casi dieciséis mil millones de dólares (Davydov, 2010: 7).

Es importante destacar que ese entramado de relaciones entre Rusia y América Latina y el Caribe suscitó preocupación del Gobierno de Barack Obama, quien se manifestó contrario a ellas en numerosas ocasiones. Esta es una de las principales razones por las cuales la diplomacia estadounidense trabajó para mejorar su imagen en América Latina y el Caribe, una de las causas que favoreció el acercamiento con Cuba, ya que el bloqueo económico, comercial y financiero contra la isla genera demasiados conflictos en las relaciones estadounidenses con la región, por lo que fue considerada una política fracasada que debía ser superada. Con la misma preocupación, pero al extremo de invocar la vigencia de la Doctrina Monroe de 1853, el presidente Donald Trump exacerbó su política de presiones, amenazas y chantajes con el fin de subordinar a los países latinoamericanos y caribeños a los intereses y el control geoestratégico estadounidense.

Con Venezuela se apreció un fortalecimiento constante de las relaciones. En este caso, la visión de Rusia se propuso lograr resultados prácticos en aras de la estabilidad y la seguridad global y regional, la protección de la Carta de las Naciones Unidas, las normas y principios del derecho internacional y el fortalecimiento del multilateralismo en



los asuntos internacionales, lo cual consiste en excluir de la práctica de comunicación interestatal el doble rasero, dictados externos, sanciones coercitivas unilaterales contra terceros países. No tiene discusión que la cooperación bilateral entre ambas naciones tiene un carácter estratégico y que se basan en su coincidencia de posiciones en los principales temas de la agenda internacional, abogando por un sistema internacional multipolar.

El mecanismo jurídico principal para el desarrollo de la cooperación económico-comercial entre ambos países es la Comisión Intergubernamental Ruso-Venezolana de Alto Nivel (CIAN), creada el 23 de diciembre de 2002. Rusia y Venezuela desarrollan de una manera continua la cooperación mutuamente ventajosa en los ámbitos de la energía, la industria, el comercio, el transporte, la agricultura, la educación, la ciencia y la cultura, así como en las esferas técnico-militar y financiera.

La cooperación militar entre ambos países tiene el propósito dotar a las Fuerzas Armadas Bolivarianas de medios de alta tecnología para defender su soberanía. Rusia es un vendedor estable, con armamentos altamente sofisticados y políticamente es el país que puede suministrar técnica militar a Venezuela. Por otra parte, para Rusia es un negocio la venta de armamentos, pues se mantiene como el segundo productor y exportador a nivel mundial (SIPRI, 2016).

En el contexto de las tensiones con Estados Unidos en los años 2018-2019, el Gobierno del presidente Nicolás Maduro ganó confianza plena de que sus Fuerzas Armadas se equiparon con armamentos modernos de alta precisión. En el escenario de amenazas militares del Gobierno de Donald Trump contra Venezuela, se incrementó los pedidos de armamentos rusos por parte del presidente Maduro e incluso se expandió a otros sectores de la propia cooperación técnico-militar.

También se llevaron a cabo ejercicios militares conjuntos entre Rusia, Venezuela y Nicaragua. En este sentido, el proceso de acercamiento y coincidencias entre Moscú y Managua y la venta de armamentos rusos a Nicaragua ha sido vista con animadversión en algunos países centroamericanos como Costa Rica, dados los conflictos territoriales que han caracterizado a las relaciones de ambos vecinos durante la última década. En esta línea, el embajador de Costa Rica en Rusia, de 2011 a 2014, Mario Fernández Silva, establecía en su informe de cierre de funciones que:

Se ha mantenido un flujo constante de armamento ligero y pesado a Nicaragua, como vehículos blindados, lanchas misileras, helicópteros artillados y últimamente ha mostrado la intención de adquirir aviones de caza de la penúltima generación, como los SUKHOY,

MIG 29 lo que ha venido a desestabilizar el balance geoestratégico de nuestra región (Fernández Silva, 2014).

Esa preocupación fue establecida por el canciller Manuel González, en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de SICA y Rusia, que reactivó dicho mecanismo de diálogo, en 2015, al señalar que:

Reconocemos los aspectos positivos de la profundización de las relaciones de colaboración entre los gobiernos centroamericanos y la Federación de Rusia. Lo que nos preocupa es que pueda alentarse otras esferas de cooperación, a promover la donación y compra de armamento militar en el ámbito bilateral y hasta el beneplácito a la construcción de instalaciones militares (González, 2015).

Según puede determinarse del informe de gestión del embajador Fernández Silva y del Consejo de Ministros entre 2010 y 2014, Max Camacho Chavarría, Costa Rica carece de los recursos humanos y financieros para mantener una actividad constante frente al gobierno de Moscú, lo que impide desarrollar una verdadera política hacia ese país. Lo anterior demuestra que las autoridades costarricenses no han logrado establecer la importancia de Rusia dentro de su política exterior, lo cual constituye una constante histórica en la relación de ambos actores. Lo anterior puede vincularse con lo poco significativo del comercio, la inversión y los flujos migratorios (Cascante, 2017).

A pesar de que el narcotráfico es el actual argumento para comprar y vender armamento pesado y realizar programas militares conjuntos, los acuerdos de Nicaragua y Rusia en materia militar, generan gran incertidumbre e inquietudes entre los países de la región hacia el futuro de la estabilidad regional y abren las puertas del debate público sobre cómo sus intereses estratégicos en Centroamérica afectarían las relaciones regionales (Cascante, 2017).

Lo anterior no ha impedido que entre 2004 y 2016, se dieran intercambios de visitas políticas entre autoridades de ambos países, en las cuales se establecieran protocolariamente la intensión de estrechar los lazos de amistad entre ambos países. Asimismo, Costa Rica al alcanzar la presidencia pro tempore de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), pudo establecer algún acercamiento con las autoridades rusas.

De esta forma, Rusia ha respondido a los Estados Unidos por su expansión, con la Organización del Atlántico Norte (OTAN), hacia el este y su intensa labor de influencia en la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

Rusia observó que sus relaciones con Brasil y Venezuela le abrían un abanico de oportunidades en su estrategia de recuperar su condición

de gran potencia global, además de fomentar el comercio con ambos países en un contexto de crisis sistémica capitalista y de aumento de las sanciones económicas estadounidenses y de la Unión Europea en su contra. Lo cierto es que, desde entonces, la estrategia rusa contempla la construcción de alianzas geopolíticas en la región latinoamericana para evitar el predominio unipolar de los Estados Unidos en el sistema internacional, a la vez que penetra el área de influencia tradicional estadounidense, que ha hecho lo mismo en la suya, en un contexto de triunfos electorales de los partidos de tendencia de izquierda que se proponían establecer un equilibrio de poder multipolar que desplace el tradicional hegemonismo de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe.

Las líneas estratégicas de la política exterior rusa hacia América Latina y el Caribe se evidenciaron con las siguientes proyecciones:

1. Rusia consideró a América Latina y el Caribe como un polo importante del desarrollo económico mundial.
2. La vinculación de Rusia a influyentes agrupaciones de estados como los BRICS, el G-20 o la APEC, donde mantienen estrechos y fluidos contactos con algunos países de la región.
3. Coincidencia entre las concepciones políticas de Rusia y un grupo numeroso de países de América Latina y el Caribe, cuyos gobiernos rechazaron el uso de la fuerza para resolver los conflictos internacionales. Esto ha quedado claro a partir de las posturas asumidas contra la guerra en Siria, pero también en temas como Malvinas o el bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba y el rechazo a la extraterritorial ley Helms-Burton, cuya finalidad es arreciar el cerco económico de la isla.
4. La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) participó de forma activa en los asuntos mundiales en el interés de promover un sistema internacional multipolar y durante la presidencia de Cuba se desarrollaron contactos entre la CELAC y los países del grupo BRICS, lo que contribuiría a la presencia de Rusia en la región.
5. El interés ruso se centró en áreas como la defensa y la cooperación técnico-militar (venta de armas), energía (gas, petróleo y energía nuclear) o exploración del espacio. Sin descuidar la defensa de los derechos humanos o cuestiones como narcotráfico, terrorismo internacional o lavado de dinero.
6. Las inversiones y el comercio. Especial atención tuvieron las negociaciones con el Mercosur y el importante Memorándum de Cooperación Económica y Comercial firmado, en el 2018, con la

Unión Económica Euroasiática (UEE), la agrupación de estados liderados por Rusia. El bloque sudamericano y la UEE totalizan más del 6,5 % PIB mundial y la firma del acuerdo significó el inicio de una relación que permite mejorar el comercio internacional, la diversificación de mercados producto de las exportaciones. De este modo los intercambios entre Rusia y América Latina llegaron a los 16.200 millones de dólares (Sánchez Ramírez, 2010).

Como resultado de una coyuntura regional adversa, el intercambio comercial entre Rusia y América Latina se redujo un 5,8 % entre los meses de enero y febrero de 2019, respecto al mismo período de 2018. El comercio con México, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Cuba se redujo de 1.462,5 millones de dólares en el primer bimestre del año 2018, a 1.377,5 millones de dólares durante los mismos dos meses de 2019, pero estos datos no incluyeron el intercambio comercial de Rusia con importantes socios comerciales de América Latina como Ecuador, Colombia, Uruguay y Venezuela (El intercambio, 2019).

En esta coyuntura contradictoria y de tensiones en la región latinoamericana, la tendencia ha sido la reducción del comercio, aunque las dinámicas comerciales con los países del área son muy diversas, desde crecimientos que superan el 65 % hasta caídas por debajo del 20 %. En el primer lugar de crecimiento se encuentra el intercambio comercial entre Rusia y Argentina, que se ha elevado a 65,66 % tras crecer de 79,5 millones de dólares durante el primer bimestre de 2018 a 131,7 millones de dólares en el 2019. El comercio con México también ha reportado unos datos positivos, porque de 420,7 millones de dólares en 2018, ha aumentado a 440,3 millones en 2019, lo que supone un incremento del 4,65 %, durante los respectivos primeros bimestres de cada año. Mientras que el comercio con Cuba se ha mantenido estable en 40,3 millones de dólares (El Intercambio, 2019).

Sin embargo, el intercambio comercial entre Rusia y Perú se ha reducido al caer de 66,7 millones de dólares entre enero y febrero de 2018, a 53,1 millones de dólares durante el primer bimestre de 2019, lo que equivale a un descenso del 20,4 %. En el caso de Chile, el comercio también se ha reducido un 22,8 %, al bajar de los 179,6 millones de dólares registrados en los dos primeros meses de 2018, a 138,5 millones de dólares en el mismo período de 2019. Y sucedió lo mismo con Brasil con una disminución en torno al 15 % desde los 675,5 millones de dólares a 573,6 millones de dólares en el mismo período de 2019 (El intercambio, 2019).

Cuando observamos esas cifras y comparamos la relación comercial de Latinoamérica con otras potencias emergentes, particularmente con China, nos percatamos que el intercambio entre Rusia y América Latina es significativamente inferior. Pero sabemos que, desde hace treinta y cinco años, el país asiático no sólo crece a tasas inigualables, sino que

hasta hoy ese crecimiento estuvo asociado a una visión geoeconómica y política que guía el despliegue chino global actual, lo cual es una diferencia respecto a Rusia, cuya influencia militar global ha sido siempre mayor.

Es importante resaltar las afinidades políticas de Rusia con algunos países: Venezuela, Nicaragua y Cuba, que la han apoyado frente a las sanciones occidentales, junto con el hecho de que estos países se negaron a unirse a las críticas estadounidenses por la presencia militar rusa en Siria, lo cual estimuló que Vladimir Putin centrara su atención en la región latinoamericana. Al mismo tiempo, hasta la actualidad, se patentizó la proximidad de los enfoques en cuanto a la defensa de la paz y contra el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Así ocurrió durante los acontecimientos en Libia, cuando Rusia y Venezuela condenaron la injerencia armada de las potencias occidentales en los asuntos internos de este país africano.

En suma, existe una multiplicidad de factores y realidades que nos ayudan a comprender no solo el relacionamiento entre Rusia y Latinoamérica, sino también otras históricas interacciones de la región con diferentes potencias que no pueden abstraerse en términos geopolíticos de la influencia rusa, cuyas especificidades configuran un patrón diferenciado en política exterior.

Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos, con el presidente Donald Trump, aplica contra Venezuela duras sanciones económicas, comerciales y financieras. A los países centroamericanos les prometió que reducirá la ayuda económica, acusándolos de no hacer “nada” para evitar la emigración hacia los Estados Unidos. A México lo ha amenazado con cerrar la frontera, con el pretexto de las drogas, sin revisar la demanda estadounidense de este producto altamente consumido en esa sociedad. Y a Colombia le reprocha que “no ha hecho nada” contra el narcotráfico.

Con una política exterior de castigos, chantajes y amenazas, la administración Trump refleja la ausencia de una agenda o estrategia constructiva que combine los intereses de los Estados Unidos en la región y aporte también beneficios a sus vecinos más cercanos, al igual que contrasta con la actitud de Rusia apegada a la cooperación y al multilateralismo sin recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza militar, por lo que a pesar de la feroz campaña mediática en su contra por sus relaciones con Latinoamérica, lo cierto es que, desde el punto de vista factual, no se le conoce por invadir países ni bombardear naciones, un rasgo muy característico de la actuación internacional de los Estados Unidos, lo cual se ha acentuado en las dos primeras décadas del siglo XXI, coincidiendo con su paulatino proceso de decadencia en términos de hegemonía global.

## Conclusiones

No se puede estudiar la nueva etapa de las relaciones Rusia-América Latina y el Caribe, sin reconocer que esos nexos tienen una historia de casi dos siglos, a pesar de las enormes distancias geográficas entre el estado euroasiático y la región latinoamericana.

En el período del fin de la Guerra Fría, los acercamientos de finales de la década de 1990 fueron retomados con fuerza tras el ascenso al poder de Vladimir Putin. La intención rusa de reactivar su accionar global requería de un fortalecimiento de sus vínculos con los actores de América Latina y el Caribe, como había sucedido en la etapa anterior de la confrontación bipolar o Guerra Fría.

Para Rusia, la región de América Latina y el Caribe es especialmente atractiva, desde una perspectiva geoestratégica, debido a su proximidad geográfica con los Estados Unidos, su principal rival geopolítico. La región atrae la atención política y diplomática de Rusia porque algunos de sus países también sufren sanciones políticas, económicas y financieras de los Estados Unidos y la Unión Europea, medidas que ella misma ha tenido que soportar de sus “socios” occidentales.

En ese sentido, Rusia reaparece en el escenario de Posguerra Fría latinoamericano y caribeño en calidad de proveedor de armas, para promover la expansión exitosa de su Complejo Militar-Industrial; como contratista de significativos proyectos energéticos, especialmente los del vector petróleo-gas y sus ductos, y el fomento de sus plantas nucleares; además de promover sus intereses comerciales, con una mirada estratégica que privilegia el cambio de la distribución de poder mundial, en cuyo proceso América Latina y el Caribe tiene un peso fundamental.

La colaboración ruso-latinoamericana es una tendencia ascendente en la política internacional del siglo XXI, en la búsqueda de respuestas colectivas a los problemas globales que afectan a la humanidad. En este escenario estratégico, la ampliación de vínculos comerciales y de seguridad con aquellos países tradicionalmente pertenecientes a la órbita de influencia de los Estados Unidos, es una oportunidad que Rusia ha sabido aprovechar, especialmente durante el conflicto Estados Unidos-Venezuela de los últimos años.

Visto así, Rusia desplegó un mayor acercamiento con Brasil y México, por sus respectivas influencias como potencias regionales, y con Venezuela, por su accionar antiimperialista hacia los Estados Unidos desde el triunfo de la Revolución bolivariana iniciada por Hugo Chávez Fría. En Centroamérica ese acercamiento ha sido evidente con Nicaragua, país con el que comparte las alianzas forjadas en la Guerra Fría y posicionamientos internacionales más cercanos –a diferencia

de Costa Rica—, respecto a conflictos específicos como los casos de Osetia, Abjasia y la península de Crimea.

La Federación de Rusia ha puesto en práctica, en sus relaciones con América Latina y el Caribe, el “nuevo concepto” de la política exterior, en el que se reafirman sus posiciones a favor del mantenimiento de la estabilidad y de la no injerencia en los asuntos internos de otras naciones, ateniéndose al principio de que los conflictos internacionales tienen que solucionarse por medios pacíficos, mediante un rol activo de la ONU en el fomento de la cooperación en las relaciones internacionales.

Ese posicionamiento internacional de Rusia puede considerarse relacionado con su conducta histórica de evitar involucrarse directamente en uno u otro conflicto en América Latina y el Caribe, por su lejanía geográfica de Rusia; por tratar de no participar en una confrontación militar provocada por algunas de las potencias que han sido muy influyentes en la región en distintas etapas históricas: en especial, por Inglaterra, España y Estados Unidos; por el deseo de mantener la libertad de opción en los asuntos internacionales; porque, en realidad, la principal prioridad de la política exterior de Rusia son los problemas europeos, más próximos y más actuales, y los desafíos diplomáticos y estratégicos con los Estados Unidos y otras potencias de la estructura dominante del sistema internacional actual.

En cuanto al incremento de la relación de América Latina y el Caribe con la Federación Rusa, las relaciones económico-comerciales, es uno de los nuevos escenarios que podemos observar en la región, el cual no está exento de marcadas diferencias cuando comparamos el intercambio entre Rusia y los países de mayor desarrollo relativo. En este sentido, Brasil, México, Argentina y Venezuela concentran la mayor parte del comercio con Rusia. Ese resultado ha sido muy importante para la región por el liderazgo de la potencia euroasiática en el grupo de países BRICS, y también porque Rusia justiprecia la participación de América Latina en el G-20, que incluye a Brasil, Argentina y México, luego de su salida del G-8.

En un período crítico de la política internacional condicionado por la crisis económica capitalista, Rusia ha valorado la creativa contribución de América Latina y el Caribe en la búsqueda de una nueva arquitectura económico-financiera global, la cooperación con los países latinoamericanos y caribeños tiene un carácter estratégico, pues algunos países de la región son aliados naturales en asuntos tales como la necesidad de garantizar la supremacía del derecho internacional, la consolidación de los mecanismos multilaterales para solucionar los problemas internacionales, el papel central de la ONU, la importancia de respetar la diversidad cultural.

Rusia tiene legítimas pretensiones de convertirse en un actor multivectorial, es decir, seguir un modelo de política exterior que le permita cumplir un mayor papel en todos los segmentos de poder nacional, no sólo en el estratégico militar como lo hacía la antigua Unión Soviética. El ingreso de Rusia a la Organización Mundial de Comercio (OMC) fue un paso en dicha dirección, lo cual se vincula directamente con el interés de Moscú de que América Latina y el Caribe representen una fuerza unida, económicamente sostenible y políticamente independiente, en contribución a la articulación de un sistema internacional multipolar y policéntrico, pues es una región que ha evidenciado posibilidades de apertura de frentes económicos diversos y novedosos: recursos, iniciativas espaciales, energías diversas, agroindustria, proceso que necesariamente implica asociaciones con otros actores regionales y globales.

Los problemas asociados al fracaso de las políticas económicas neoliberales, las recurrentes crisis económicas del sistema capitalista, la volatilidad del precio de las materias primas, y las sanciones económicas de los Estados Unidos y la Unión Europea contra Rusia, empuja a los países a diversificar productos para el intercambio comercial, algo que puede corroborarse a través de los acuerdos firmados y comprometidos entre los países latinoamericanos y Rusia, durante los últimos años, en materia de transporte, energía nuclear, sector aeroespacial, armas y equipos, recursos naturales, emprendimientos biotecnológicos, farmacéuticos, entre otros.

Es por eso, que el acercamiento a distintos países de América Latina y el Caribe tiene un carácter estratégico y requerirá de un gran esfuerzo de largo plazo en medio de la convulsa y turbulenta coyuntura política que ha impuesto la administración de Donald Trump en una región que consideran su traspatio, luego de redimir la denominada Doctrina Monroe, la cual parecía una concepción del pasado.

En este sentido, varios gobiernos en América Latina y el Caribe defienden una mayor presencia de Rusia en esta región, lo cual parece ser favorecida, en términos de imagen, por su asociación estratégica con China, porque ambas potencias representan un contrapeso a la tradicional influencia de los Estados Unidos, la cual intenta nuevamente fortalecerse con los viejos mecanismos de dominación aplicados a través de la Organización de Estados Americanos (OEA) y mediante agrupaciones de estados que intentan legitimarse como el llamado Grupo de Lima y Prosur.

En ese contexto desfavorable a los postulados y objetivos de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada los días 28 y 29 de enero de 2014, Rusia ha defendido la importancia de la Proclama de América Latina como Zona



de Paz, y ha defendido categóricamente el carácter ilegal e injusto del bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba. Frente al retroceso en las relaciones Cuba-Estados Unidos y el recrudecimiento del bloqueo por la administración de Trump, Rusia contribuye al desarrollo de Cuba de forma multidimensional con una estrategia trazada hasta el año 2030.

Esos elementos permiten aseverar que Rusia ha continuado su proceso de reordenamiento en política interna y externa, aumenta su liderazgo, estabilidad y asume una nueva relación con Occidente más conflictiva. Los cambios en la correlación de fuerza política y regional han motivado que Rusia se concentre en sus intereses económicos con el objetivo de abrir nuevos mercados para los productos rusos. Este nivel de pragmatismo ruso es especialmente notable en los casos de Argentina y Brasil, que han sido socios estratégicos de Rusia desde los tiempos de Kirchner en Argentina (2003-2015) y Lula en Brasil (2003-2016).

En este sentido, la reorientación política hacia la derecha liberal en países como Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia, sugeriría una mejora en las relaciones con los Estados Unidos, pero sin deteriorar los existentes con actores externos como Rusia y China, definidos en términos de imperativos económicos más que geopolíticos.

En América Latina, Rusia intensifica su interés de hacer negocios y el desarrollo de relaciones económicas con México, Brasil y Perú. La relación con Venezuela, Cuba y Nicaragua se fortalece, lo que significa también apoyo político internacional. En tanto Argentina, México, Colombia, Perú y Chile, e incluso ahora Bolivia, tradicionalmente más sensibles al apoyo a los Estados Unidos, son vistos con potencialidades para el impulso de las relaciones económicas bilaterales. Los casos de Venezuela y Cuba representan un cierto reequilibrio a la influencia alcanzada por los Estados Unidos en su entorno eslavo, y son incluidos en su estrategia mediáticas de contrapeso.

De este modo, para Rusia, la región de América Latina y el Caribe, es parte esencial de la aguda lucha geopolítica global, y es un componente de su reposicionamiento en el emergente sistema internacional multipolar.



### 3. Los actores tradicionales

*Canadá*

Eric Miller

*Japón*

Carlos J. Moneta

Cecilia Onaha



*Canadá*

## **Acercamiento en el Hemisferio: el creciente liderazgo de Canadá en América Latina**

Eric Miller

### **Introducción**

El creciente protagonismo de Canadá en América Latina a menudo pasa desapercibido. Esto se debe a factores históricos como a la tendencia de los analistas de ver al hemisferio a la luz de la rivalidad entre potencias. Canadá es un caso atípico en esta narrativa. Si bien, en distintos períodos de los últimos treinta años, ha habido divergencias, Canadá ha aceptado, cada vez más, su condición de país de las Américas. Durante muchos años la principal prioridad de Canadá fue desarrollar relaciones comerciales con América Latina; vínculos comerciales se han ido complementando con el liderazgo de este país en asuntos políticos de una manera firme, colaborativa y, a su vez, pragmática.

Este capítulo analiza este creciente involucramiento de Canadá en el contexto de sus intereses políticos y económicos. La primera sección brinda un panorama de su limitado compromiso histórico con América Latina y de cómo comenzó a cambiar. La segunda, explora el camino tomado por Canadá para responder a sus necesidades en el marco de la globalización y la economía. En la tercera, se analiza el enfoque de Canadá sobre algunos temas políticos clave y cómo su creciente sentido de identidad nacional influyó en su abordaje. Finalmente, el capítulo examina las actuales prioridades de política y las acciones de Canadá en América Latina y busca contribuir a un entendimiento más acabado de su compromiso futuro.

### **Sentirse en casa en el continente americano**

Durante un siglo después de su creación como país, a través de la Confederación en 1867, Canadá estuvo básicamente desconectado de América Latina. A diferencia de Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas, el Estado de Canadá no se originó en una revolución. Fue la parte de América del Norte que se mantuvo leal a la Corona

Británica. Fue esta tradición lealista la que influenció en la visión que este país tenía del mundo y del proceso gradual que siguió en el camino hacia el autogobierno y la independencia.

Los principales estados latinoamericanos invitaron a Canadá a incorporarse a la Unión Panamericana luego de su creación en 1910, la oposición activa de Estados Unidos basada en la Doctrina Monroe y los limitados intereses canadienses en la región hicieron que esto nunca sucediera<sup>1</sup>. Después de la Primera Guerra Mundial, Canadá comenzó a imponer una política exterior independiente de Gran Bretaña, disminuyendo paulatinamente los temores de Estados Unidos de que actuaría como defensor de los intereses británicos dentro del sistema interamericano. Aunque ambos países se convirtieron en estrechos aliados durante los años de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, Canadá se negó a unirse, en 1948, a la OEA, sucesora de la Unión Panamericana. Esto se debió, principalmente, a la preocupación de Canadá de que la Organización estaba, de manera excesiva, dominada por Estados Unidos.

En un escrito de 1947, en referencia a la posible adhesión a la futura OEA, Vincent Massey, exembajador canadiense en Washington y futuro gobernador general, resumió la opinión predominante en su país:

El eslogan “solidaridad hemisférica” es un concepto trillado (...) El hemisferio occidental siempre significará menos para nosotros que el hemisferio norte (...) Cultivemos buenas relaciones con América Latina a nuestro modo, y no como un engranaje en la máquina panamericana (Massey, 1947).

En la década de 1960, ya se habían establecido muchos de los elementos fundamentales de lo que se convertiría en el Canadá contemporáneo. Asimismo, se comenzó a forjar una identidad nacional canadiense y el sentido de su lugar en el mundo. Esto, por supuesto, se vio reflejado en la política exterior canadiense. Las narrativas de esa época la señalaban como una “potencia media” y un “solucionador útil” para los desafíos, tanto en la alianza occidental como en el mundo en desarrollo.

La llegada de Pierre Trudeau, como primer ministro en 1968, marca un importante viraje en la política de Canadá hacia América Latina. Trudeau, quien hablaba español, intentó desarrollar relaciones en toda la región. En 1972, Canadá se unió al Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y, estableció políticas hacia Cuba y, más tarde, a América Central, que estaban en desacuerdo con la posición tomada por Estados Unidos. Aun así, Canadá, prácticamente, no se veía como un país de las Américas y, con algunas excepciones limitadas, no le preocupaban los acontecimientos políticos y de seguridad en la región.

El sucesor de Trudeau, Brian Mulroney, llevó a cabo cambios fundamentales que pondrían a Canadá en su curso actual en América Latina. En 1990, se unió a la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo político hemisférico clave. Dos años después, en 1992, el Gobierno de Mulroney negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluía a México.

La intensificación de la participación de Mulroney en la región coincidió con el final de la Guerra Fría. Durante este período, Estados Unidos intentó entablar una nueva relación con América Latina, por lo que, en forma gradual, comenzó a actuar menos como un poder hegemónico y más como un socio. Un efecto de este cambio fue que Estados Unidos abrió el juego para que otros actores se involucraran en la región, incluido Canadá. El dominio relativo de Estados Unidos en América Latina disminuyó, aún más, en los años posteriores al 11 de septiembre, cuando Washington centró su atención en Oriente Medio y en un Asia en ascenso. Al mismo tiempo, Canadá fue aprovechando, cada vez, más la oportunidad de ejercer un papel de liderazgo.

### **Estrategia impulsada por el comercio**

Cuando el TLCAN entró en vigor, el 1 de enero de 1994, se abrió un mundo completamente nuevo a Canadá. Obtuvo acceso al vasto mercado mexicano, que en ese entonces contaba con cien millones de personas y parecía comprometido a seguir el modelo económico liberal. A medida que las empresas canadienses aprendieron la cultura de negocios mexicana, y beneficiarse de las nuevas oportunidades, se empezó a pensar en las grandes posibilidades que presentaba el resto de América Latina hacia el sur. En diciembre de 1994, las treinta y cuatro naciones democráticas del hemisferio occidental se reunieron en Miami y lanzaron el proceso para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que buscaba crear un mercado único integrado desde Canadá hasta Chile<sup>2</sup>. La oportunidad parecía inmensa.

En los años ochenta, Canadá adoptó el libre comercio como motor de competitividad económica. La severa recesión de principios de la década de 1980 provocó un replanteamiento integral por parte del Gobierno de Canadá y su comunidad empresarial del modelo económico de la nación. Uno de los resultados clave fue la decisión de buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, su principal socio comercial. Estas negociaciones concluyeron en 1987, pero el acuerdo siguió siendo controversial. En 1988, el libre comercio fue el tema principal de las elecciones nacionales. Brian Mulroney fue reelegido y el acuerdo entró en vigor en 1989. A partir de ese momento, los canadienses adoptaron la visión de “cuantos más, mejor” en relación con los acuerdos comerciales y de libre comercio.

Esta postura determinó su disposición a participar en el proceso del TLCAN y en todos los procesos de libre comercio subsiguientes en el continente americano.

Con cierta retrospectiva histórica, se puede ver que la intensificación del compromiso posterior al TLCAN, por parte de Canadá, coincidió con un inusual momento de unidad en América Latina. El final de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, principal financiadora de los grupos revolucionarios de izquierda, en combinación con la última etapa de la crisis de la deuda de los años ochenta y el ejemplo del TLCAN de México, hicieron que la política de la región se tornara centrista y promercado. El apogeo de este aparente consenso llegó con el inicio formal, en marzo de 1998, de las negociaciones regionales del ALCA.

Pero no duró demasiado. En febrero de 1999, Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela y se embarcó en lo que se dio a llamar el “desarrollo endógeno”<sup>3</sup>. A fines de 1999, las protestas de la “Batalla en Seattle” por el lanzamiento de una nueva ronda comercial de la OMC, hicieron de “la calle” un factor en la política comercial. El colapso, en 2001, con el final del régimen de dolarización en Argentina fue un duro golpe para la región que se conoció como el fin del “Consenso de Washington”<sup>4</sup>. Los años siguientes, estuvieron marcados por una serie de elecciones de gobiernos de izquierda: Lula en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina (2003), Evo Morales en Bolivia (2006) y Rafael Correa en Ecuador (2007). Estos regímenes se comprometieron, a su modo, con un nuevo nacionalismo populista que colocó al estado en el centro del desarrollo nacional, rechazando retóricamente los principios de la globalización. Estos países se unieron, de manera activa, con Cuba y Venezuela en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que propuso un camino socialista para la integración de las Américas (Hirst, 2011).

Si bien el campo de visión de los países de ALBA se limitaba a sus países miembro y a su red de socios de ideas afines, otro grupo de países latinoamericanos adoptó un camino diferente, basado en la interconexión con los mercados globales. A la vanguardia estaban Chile, Perú, Colombia y México. Con el tiempo, esto se articularía en un proceso de integración asentado en el libre comercio conocido como la Alianza del Pacífico.

La Alianza se estableció, en 2011, con el objetivo de construir un mercado común, similar al de la Unión Europea, que capitalizara las sinergias entre sus miembros. El nombre Alianza del Pacífico se debe a que sus países miembro se extienden a lo largo de la costa del Pacífico de América Latina. Todos, excepto Colombia, son miembros, a su vez, del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y



participaron en el proceso del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)<sup>5</sup>. Parte del modelo de la Alianza consiste en obtener un mejor acceso a los mercados de rápido crecimiento del este y sudeste asiático y aprender de ellos.

Canadá desempeñó un papel activo durante las negociaciones del ALCA y estaba interesado en asegurar el libre comercio con socios que estuvieran dispuestos a hacerlo, ya sea a través de un acuerdo megaregional o en forma bilateral. Canadá negoció su primer acuerdo de libre comercio en América Latina, fuera del TLCAN, con Chile en 1997 y luego cerró otro con Costa Rica en 2002.

El primer ministro del Partido Conservador, Stephen Harper, se convirtió, al asumir el cargo en 2006, en un gran defensor de la profundización de las conexiones con América Latina, especialmente en materia de comercio. En 2007, declaró que América Latina sería una prioridad para la política exterior de su gobierno<sup>6</sup>. Además del comercio y la inversión, las áreas clave de cooperación incluirían: la democracia y los derechos humanos, así como los desafíos de seguridad y la cooperación para prevenir pandemias. En el frente comercial, los esfuerzos del primer ministro Harper dieron como resultado cuatro nuevos acuerdos de libre comercio: Perú (2009), Colombia (2011), Panamá (2013) y Honduras (2014).

A nivel técnico, Canadá diseñó e incluyó disposiciones de “acumulación cruzada” en las normas de origen de los acuerdos de Perú y Colombia. Los objetivos eran fomentar una mayor interconectividad de las empresas peruanas y colombianas y ayudar a ambos países a alcanzar los umbrales requeridos para el acceso a la exención de impuestos.

Luego de su reelección en 2011, el primer ministro Harper se interesó, aún más, en el proyecto de la Alianza del Pacífico e intentó explorar de qué forma Canadá podría participar. A su Gobierno le interesó la filosofía de integración que lideraba el mercado de la Alianza y la vio como una alternativa al modelo ALBA. Curiosamente, en el Gobierno de Harper se debatió si Canadá debía buscar la membresía plena en la Alianza del Pacífico (Duerte, 2015).

Un requisito fundamental para ser miembro de la Alianza es la total apertura a la movilidad de todo tipo de bienes y servicios, incluidas las personas. Pero, Canadá no estaba dispuesto a eliminar los altos aranceles en sus sectores agrícolas sujetos al sistema de “gestión de la oferta” (por ejemplo, lácteos, aves y huevos) ni estaba dispuesto a permitir la libre movilidad de personas<sup>7</sup>. Si bien la membresía plena en la Alianza estaba fuera del alcance, el Gobierno de Harper buscó el estatus de “Miembro Asociado” preferido.

El entusiasmo de Canadá por la Alianza del Pacífico continuó cuando Justin Trudeau fue elegido primer ministro. Su Gobierno codificó su condición de Miembro Asociado en la “Declaración conjunta sobre la asociación entre Canadá y los miembros de la Alianza del Pacífico” en junio de 2016<sup>8</sup>. La Declaración estableció áreas clave de cooperación mejorada, incluidas: la facilitación y promoción del comercio; la educación y entrenamiento; la preparación de pequeñas empresas para la exportación; la gestión ambiental y el desarrollo responsable de recursos naturales. En la implementación, el enfoque se centró en mejorar los estándares en las industrias extractivas.

En octubre de 2017, Canadá inició negociaciones de libre comercio con la Alianza del Pacífico. Si bien, ya tenía un acuerdo con cada uno de los otros miembros de la agrupación, los objetivos clave consistían en mejorar las sinergias en las relaciones con estos mercados, avanzar en la cooperación reguladora e introducir elementos que constituyen la “agenda comercial progresiva”, además, los derechos de los pueblos aborígenes, la igualdad de género y los derechos laborales<sup>9</sup>. Las negociaciones aún están en curso.

En la mitad del hemisferio, los miembros del ALBA instalaron el lenguaje del nacionalismo, pero su vitalidad económica dependía de las exportaciones de productos básicos, especialmente a China. Cuando el “súper ciclo de las *commodities*” menguó y los precios cayeron después de 2011, se hizo evidente la falta de una base para sostener el crecimiento a largo plazo.

Una consecuencia del derrumbe de los productos básicos fue el reconocimiento por parte de Brasil, de la necesidad de mejorar los vínculos con la economía mundial. En octubre de 2017, Canadá y el Mercosur, integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, iniciaron conversaciones comerciales exploratorias. En marzo de 2018, comenzaron las negociaciones formales de libre comercio<sup>10</sup>, proceso que ha avanzado poco. Considerando que el acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea se concluyó en 2019, después de un cuarto de siglo de tratativas, esto no resulta sorprendente. El reciente regreso al poder de los peronistas anti-libre comercio en Argentina, pone en duda la iniciativa.

## **Participación política**

Los intereses políticos de Canadá en América Latina tienen tres orígenes.

Los primeros, son lo que podría llamarse “intereses orgánicos”. A medida que ha prosperado su comercio y su inversión en Latinoamérica, también ha crecido la defensa y la protección de esos intereses, incluso

en el frente político. Canadá tiene genuino compromiso y se siente involucrado en lo que sucede en América Latina, particularmente en México y otros países de la Alianza del Pacífico. Su conocimiento de la región fue creciendo y, por ello, pudo ver los efectos desestabilizadores del “declive” de Venezuela.

No obstante, un antiguo objetivo de la política canadiense –que aún se mantiene– es avanzar en lo que puede entenderse como sus “intereses de reputación”. Esto se manifiesta en su voluntad de ser un socio constructivo, especialmente, en el apoyo a las instituciones y procesos regionales. Canadá contribuye con una parte importante del presupuesto de la OEA. También utiliza la diplomacia deportiva, ya que fue sede de los Juegos Panamericanos en dos oportunidades en los últimos veinticinco años: Winnipeg en 1999 y Toronto en 2015.

El tercer motor de participación política de Canadá en América Latina (y en otros lugares) es lo que se puede llamar “intereses de diferenciación”, es decir, un deseo de distinguirse de los objetivos e implementación de la política exterior de Estados Unidos. Los analistas a veces se refieren a Canadá como una “potencia regional sin una región”, porque está ubicada en América del Norte, dominada por Estados Unidos, una superpotencia global. Dada su proximidad, las comparaciones entre Canadá y Estados Unidos son inevitables. Esta situación ha llevado a los formuladores de políticas de Canadá a buscar el equivalente en política exterior de lo que los economistas entenderían como “diferenciación de mercado o producto”. En América Latina, esto se ha manifestado de una manera productiva y, en última instancia, útil para Canadá, así como para Estados Unidos y los países de la región.

Estos son algunos ejemplos de los intereses mencionados:

### *Intereses orgánicos*

#### - El Grupo de Lima

El constante descenso de Venezuela hacia el caos social y económico es uno de los desafíos más urgentes que enfrenta el continente americano. En agosto de 2017, doce países se reunieron en Perú para crear el Grupo de Lima, que busca una solución pacífica de la crisis venezolana y un retorno a la democracia. El único país no latinoamericano presente fue Canadá<sup>11</sup>. A medida que la situación de Venezuela ha empeorado y el Grupo de Lima se ha desarrollado, Canadá se ha convertido en uno de sus líderes. Ha sido anfitrión de múltiples reuniones del grupo y ha presionado para promover la legitimidad de Juan Guaidó, el presidente en el exilio reconocido por el Grupo luego de las controvertidas

elecciones de 2018. Canadá también ha trabajado enérgicamente para disuadir al Gobierno de Trump en Washington de considerar soluciones militares a la crisis venezolana.

La crisis de Venezuela ha tenido consecuencias profundamente adversas para el hemisferio occidental y para los socios canadienses prioritarios como Colombia. Chrystia Freeland, exministra de Relaciones Exteriores (y ahora viceprimera ministra) que llevó a Canadá a formar parte del Grupo de Lima, considera a Venezuela como el frente de batalla en la lucha global contra la invasión del populismo autoritario. En ninguna otra ocasión anterior, este país había puesto, en forma tan enérgica, su accionar para resolver una crisis política en las Américas.

- México

Uno de los beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha sido que Canadá y México tuvieron que organizar el trabajo en conjunto. En el frente comercial, la coordinación de las acciones de represalia por parte de estos países obligó a Estados Unidos a retirar los aranceles de “seguridad nacional” de la Sección 232. En términos generales, Canadá y México han acordado apoyarse mutuamente en iniciativas clave, incluidas las candidaturas para los principales cargos internacionales. Por ejemplo, en 2011, Canadá apoyó firmemente al Gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, para el puesto de director gerente del Fondo Monetario Internacional. El país azteca sigue siendo la relación de anclaje de Canadá en América Latina. Los lazos entre las dos naciones y la necesidad de trabajar juntos se reafirmaron con la celebración exitosa del nuevo acuerdo del TLCAN, también conocido como USMCA en Estados Unidos, CUSMA en Canadá y T-MEC en México.

### ***Intereses de reputación***

- Apoyo a la democracia

Canadá ha sido un gran defensor de la promoción de la democracia en América Latina y de la Carta Democrática Interamericana. Ha financiado y contribuido, en forma constante, a una variedad de misiones de observación y de capacitación electoral. Un ejemplo reciente e interesante del trabajo de Canadá en pos de la promoción de la democracia fue su apoyo a la auditoría de la OEA de la disputada elección boliviana de octubre de 2019. Proporcionó dos auditores forenses a la misión de la OEA y aportó 500.000 dólares canadienses para ayudar a cubrir el costo de la auditoría. Finalmente, el equipo de expertos de dieciocho países de la región concluyó que el partido

MAS, del presidente Evo Morales, había realizado manipulaciones deliberadas de los resultados y, de esta manera, asegurar la victoria de su partido (Dyer, 2019).

### *Intereses de diferenciación*

#### - Cuba

Durante décadas, la política hacia Cuba fue un punto de diferenciación de alto perfil entre Canadá y Estados Unidos. Canadá fue uno de los únicos dos países del hemisferio que no rompieron relaciones diplomáticas con ese país después de la revolución de 1959. A Canadá le ha servido mucho mantener ese vínculo a lo largo de los años, tanto en términos de su imagen en América Latina como de su capacidad para actuar como intermediario entre La Habana y Washington. Esto incluye la actuación del Gobierno canadiense como facilitador de las conversaciones que resultaron en el avance diplomático entre Estados Unidos y Cuba, en diciembre de 2014.

Durante su mandato como primer ministro, Pierre Trudeau entabló una estrecha relación con Fidel Castro. El Comandante asistió al funeral de estado de Trudeau en 2000. Del mismo modo, cuando Castro falleció en 2016, Justin Trudeau, hijo mayor de Pierre Trudeau y actual primer ministro, elogió al líder cubano, para disgusto de la comunidad de exiliados cubanos de Estados Unidos.

Durante el “período especial” de Cuba a principios de la década de 1990, luego del colapso de la Unión Soviética, la minera canadiense Sherritt International adquirió activos de níquel, petróleo y gas y electricidad, transformándose en uno de los mayores inversores extranjeros en Cuba. Más tarde, esta empresa se convirtió en un blanco principal de la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana del Gobierno de los Estados Unidos, también conocida como Helms-Burton<sup>12</sup>. Sherritt permanece en la lista elaborada por el Departamento de Estado de empresas que, supuestamente, se benefician económicamente de activos estadounidenses expropiados. Esto significa que los altos ejecutivos y miembros del directorio de esa empresa serían arrestados de inmediato si viajaran a Estados Unidos.

Las relaciones entre Canadá y Cuba atravesaron un período complejo en 2017, cuando catorce diplomáticos canadienses y algunos de sus familiares fueron afectados por el “Síndrome de La Habana”<sup>13</sup>. Se creía que esta misteriosa enfermedad había sido causada por un “ataque sónico”, o por exposiciones extremas a ciertos químicos. De todas formas, el brote provocó que Canadá reduzca su presencia diplomática en Cuba y generó una fricción en las relaciones bilaterales. Actualmente, se está trabajando para resolver esta situación.

## El futuro de la participación canadiense en América Latina

El contexto externo en América Latina en los últimos 30 años creó condiciones favorables para la participación de diversos actores no tradicionales en los asuntos de la región. Como se señaló, Estados Unidos se alejó de una concepción del hemisferio fundamentada en la Doctrina Monroe después de la Guerra Fría y pasó a una basada en la asociación. Asimismo, la maduración de las instituciones y los modelos de gobernanza democrática en América Latina, aunque imperfectos e incompletos, junto con el aumento, impulsado por la globalización, en la conectividad de la región con las tendencias y los mercados mundiales tuvieron un efecto transformador. Dado que impera en la región la imagen de Canadá como un socio positivo que, generalmente, busca soluciones beneficiosas para todas las partes involucradas, su participación en las últimas décadas fue, en su mayoría, bien recibida por los latinoamericanos.

No obstante, el contexto internacional permisivo que definió las relaciones de América Latina con el mundo en los últimos años está cambiando. La pandemia del COVID-19 de 2019 y 2020 parece marcar un punto de inflexión en el que Estados Unidos y China se ven empujados hacia una nueva Guerra Fría. A diferencia de las batallas por principios ideológicos del período 1945-1989, esta nueva Guerra Fría se centrará en las ventajas económicas y tecnológicas, con cierto énfasis en la influencia ejercida en regiones prioritarias, que incluye a América Latina.

Es probable que Estados Unidos, hoy en un papel más asertivo, se enfoque en la participación de China en América Latina. Según datos de *Diálogo Interamericano*, China, a través de sus bancos, ha otorgado préstamos, desde el 2007, por \$142 mil millones a América Latina. En este monto están incluidos: \$62 mil millones a Venezuela, \$29 mil millones a Brasil, \$18 mil millones a Ecuador y \$17 mil millones a Argentina<sup>14</sup>. Si bien el ritmo de los préstamos de China se ha desacelerado, de manera significativa, en los últimos años, sigue representando una importante fuerza económica y política en algunos países. Es probable que la estrategia inicial de Estados Unidos sea cortar estos flujos financieros y lanzar una ofensiva diplomática con el objetivo de transformar a China en un jugador marginal en América Latina.

Queda por ver qué impacto tendrá esta Guerra Fría en América Latina en el mediano plazo. Considerando su doctrina de seguridad nacional, parece difícil imaginar que Estados Unidos vaya a permanecer de brazos cruzados, mientras China, su gran rival, fortalece sus alianzas en el flanco sur de Norteamérica. Los países más endeudados con el país asiático formaban parte de ALBA en 2010. Desde entonces, Brasil y Ecuador se volvieron “más amigables” con los Estados Unidos, dejando

a una Venezuela en colapso, una Argentina disfuncional y una Cuba moribunda como socios naturales de China en este momento<sup>15</sup>.

A pesar del contexto cambiante, los “intereses orgánicos” de Canadá en América Latina se mantienen fuertes. No tendría sentido que los cambios del entorno externo afectaran la conectividad global y las políticas comerciales abiertas de los principales socios regionales de Canadá en la Alianza del Pacífico ni las de socios de ideas afines como Costa Rica y Panamá. Es por ello, que los intereses comerciales de Canadá y los correspondientes intereses políticos en estas áreas de América Latina seguirán creciendo.

La nueva Guerra Fría también puede ofrecer una oportunidad para que Canadá promueva sus intereses políticos orgánicos, como, también, sus intereses de reputación y diferenciación. Canadá es un socio cercano de los Estados Unidos, pero a su vez está muy interesado en diferenciar su política exterior de la estadounidense. Canadá, generalmente, busca soluciones pacíficas y oportunidades para desarrollar alianzas constructivas. Estos atributos pueden resultar útiles en diversas situaciones.

La crisis de Venezuela será muy importante para definir el futuro a mediano plazo de América Latina. La amplia membresía y la tendencia pacífica del Grupo de Lima lo convierten en un socio significativo en una transición venezolana. El liderazgo de Canadá en el Grupo de Lima, combinado con sus relaciones de larga data con Cuba y Estados Unidos, crea el potencial para emprender un camino constructivo hacia adelante, si las circunstancias lo permiten. A veces, potencias medianas pero respetadas como Canadá, pueden lograr lo que las superpotencias no pueden.

Hoy Canadá está firmemente arraigado en América Latina y en el sistema interamericano. El nuevo contexto externo presentará, seguramente, desafíos. Sin embargo, América Latina parece poder contar con Canadá como líder y socio constructivo para enfrentarlos. En resumen, hoy Canadá se siente completamente en casa en las Américas.

## Notas

1. Douglas G. Anglin captura la visión estadounidense de Canadá en el período anterior a la Primera Guerra Mundial en su artículo titulado *United States Opposition to Canadian Membership in the Pan American Union: A Canadian View* [Oposición de EE.UU. a la incorporación de Canadá en la Unión Panamericana: la visión de Canadá] International Organization. Mayo de 2009. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/united-states-opposition-to-canadian-membership-in-the-pan-american-union-a->

- [canadian-view/87DC76ED7E509F46193B5E725C216F1F](https://www.cbc.ca/canadian-view/87DC76ED7E509F46193B5E725C216F1F). El autor cita una resolución de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en vísperas de la creación de la Confederación Canadiense en 1867 que decía: “Una confederación de Estados en este continente, que se extiende de océano a océano, establecida sin consultar a las personas de las provincias que la iban a conformar y fundada sobre la base de principios monárquicos, no puede considerarse más que una violación de las tradiciones y los principios constantemente invocados por este gobierno”.
2. La Declaración de la Cumbre y el Plan de Acción se pueden encontrar en: [http://www.summit-americas.org/i\\_summit.html](http://www.summit-americas.org/i_summit.html)
  3. Este término fue utilizado frecuentemente por el Gobierno de Chávez en Venezuela, incluso para explicar por qué el equipo del autor en el BID no sería invitado a Caracas para brindar “asistencia al comercio”.
  4. Nancy Birdsall y Augusto de la Torre analizan el panorama del Consenso de Washington y su problemática en: “Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America” [El Disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica]. Fundación Carnegie /Diálogo Interamericano. 2001.
  5. Colombia hace tiempo quiere unirse al APEC y al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés).
  6. *Prime Minister Harper Signals Canada’s Renewed Engagement in the Americas* [El Primer Ministro Harper da señales del compromiso renovado de Canadá en las Américas]. Comunicado de prensa. Gobierno de Canadá, 17 de julio de 2007. <https://www.canada.ca/en/news/archive/2007/07/prime-minister-harper-signals-canada-renewed-engagement-americas.html>
  7. Estas conclusiones se basan en discusiones mantenidas en ese momento en Ottawa y con diplomáticos de miembros de la Alianza del Pacífico.
  8. Para profundizar este punto ver: [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/pacific\\_alliance-alliance\\_pacifique/declaration.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/pacific_alliance-alliance_pacifique/declaration.aspx?lang=eng)
  9. *A Canada-Pacific Alliance Free Trade Agreement: Possible Implications for Canadians* [Un acuerdo de libre comercio entre Canadá y la Alianza del Pacífico: posibles impactos para los canadienses]. Informe de la Comisión. Informe de la Comisión Permanente de Comercio Internacional de la Cámara de los Comunes. Mayo de 2019. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/CIIT/report-16/>
  10. Para profundizar este punto, ver: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/03/minister-of-international-trade-welcomes-first-round-of-negotiations-with-mercosur-countries-in-ottawa.html>



11. Para clarificar este punto se recomienda la Declaración del Grupo de Lima. 8 de agosto de 2017. [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/latin\\_america-amerique\\_latine/2017-08-08-lima\\_group-groupe\\_lima.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/latin_america-amerique_latine/2017-08-08-lima_group-groupe_lima.aspx?lang=eng)
12. Para profundizar este punto se recomienda: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/libertad.pdf>
13. Levon Sevunts. 'Havana Syndrome' forces Canada to halve its diplomatic presence in Cuba [El "Síndrome de La Habana" fuerza a Canadá a reducir a la mitad su presencia diplomática en Cuba]. Radio Canada International. 30 de enero de 2019. <https://www.rcinet.ca/en/2019/01/30/havana-syndrome-forces-canada-to-halve-its-diplomatic-presence-in-cuba/>
14. China-Latin America Finance Database [Base de datos financiera entre China y Latinoamérica]. *Diálogo Interamericano*. 2020. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)
15. Bolivia también fue un miembro importante de ALBA que se volvió más favorable hacia Estados Unidos. Cabe mencionar que el Gobierno de Evo Morales implementó una política fiscal conservadora. Según *Diálogo Interamericano*, tomó prestados apenas \$2.400 millones de China y nada desde 2016.



Japón

## Entre desconciertos y concertaciones: las relaciones de cooperación nipo-latinoamericanas

Carlos Moneta

### A modo de introducción “Mundo Virus”: Crisis

El nuevo mapa en construcción del poder mundial, tanto en su dimensión económica como política, adquiere una configuración cuyo presente presagia las grandes líneas de cooperación y fractura, que es dable esperar que atraviesen nuestro siglo.

Una serie de importantes sucesos han contribuido a modificar las bases del presente modelo de globalización, generando importantes interrogantes sobre la futura estructura, fines y funcionamiento del sistema internacional-transnacional. Los actuales procesos de modificación del modelo productivo, laboral y tecnológico, junto con los de índole social, comienzan a alterar, en profundidad, el ideario y praxis de las democracias liberales y de las de mayor autoridad estatal.

En este marco, cabe señalar, entre otros, la revitalización del proteccionismo bajo la Administración Trump, que también se observa en distintas regiones del mundo y en la Unión Europea (UE), el Brexit e importantes corrientes secesionistas.

Cabe asimismo destacar el vertiginoso ascenso de un mega actor, la República Popular China, que asume liderazgo en asuntos mundiales y regionales, introduciendo nuevas concepciones y prácticas en múltiples dimensiones. Su “guerra comercial” con los Estados Unidos, expresa un contexto *Ying/Yang* de competencia y cooperación de trascendencia mundial.

En el plano económico, se destaca el papel transformador de las reglas del comercio internacional que alcanzan mega acuerdos como el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CTPP o TPP11, en su sigla en inglés, como se lo denomina comúnmente). Junto a la Asociación Económica Regional Integral (RCEP, en su sigla en inglés) y una miríada de acuerdos comerciales de nueva generación.

Por último, debe también sumarse ahora la pandemia del Coronavirus, que incorpora variables vitales para el rumbo futuro de nuestras sociedades. No solo lo hará en el plano económico (podría también alterar en importante grado la situación y conclusiones que presenta este papel); también influirá en la configuración que adopten algunas dimensiones sociopolíticas futuras.

Es este el marco, donde cabe desarrollar el tema asignado a este trabajo: analizar en líneas generales los intereses y perspectivas de Japón en América Latina. Con carácter complementario a esa tarea, se incluirán algunos comentarios sobre las difíciles condiciones en que se encuentra la región para organizar acciones regionales y subregionales colectivas de carácter cooperativo.

Satisfacer ese objetivo requiere identificar, en primer término, que percepciones e intereses se formulan y ponen en práctica los componentes económicos de la política exterior nipona, particularmente, en cuanto corresponde a nuestra región.

A esos efectos, se considera necesario tener en cuenta la dinámica de algunas de las interacciones políticas y geoeconómicas que existen entre los distintos actores y procesos aquí considerados.

### **La Era *Reiwa* (“Orden y Armonía”, 2019-...) ¿Una nueva etapa para la revitalización del Japón?**

El primero de mayo de 2019, abdica el emperador Akihito y asume el trono su hijo, Naruhito, iniciando una nueva Era. A cargo del Gobierno continúa (desde el 2012) el premier Shinzo Abe del Partido Demócrata Liberal, que se ha mantenido, con intervalos, cuatro décadas en el poder.

De orientación fuertemente nacionalista, se propuso asegurar un ritmo de crecimiento sostenido a la economía y dar solución a un déficit que aqueja al Japón desde las últimas décadas del siglo pasado: constituir una potencia económica que se ubica entre las de primer nivel, pero carece de la talla política que proporcionalmente le correspondería en el marco internacional.

Japón ha perdido gravitación en la economía mundial. Los vaivenes de la política y la economía han erosionado su anterior sentido de “unicidad”, de “excepcionalidad”. El irregular crecimiento económico no ha permitido recuperar su previa posición como segunda economía mundial, ahora en manos de China.

En consecuencia, intenta utilizar nuevos medios y estrategias para lograr sus objetivos económicos y superar los desafíos geopolíticos. Con ese propósito, Abe introduce el programa económico denominado popularmente *Abenomics* y nuevas políticas y estrategias en el marco externo.

## **Conceptos centrales de la política exterior nipona ¿Hacia una renovada acción geoeconómica y geopolítica?**

Según su Ministerio de Asuntos Exteriores (MOFA, en su sigla en inglés) la prosperidad del Japón se basa en “mantener y fortalecer” un sistema económico internacional “basado en valores fundamentales, tales como la libertad, la democracia, los derechos humanos, el imperio de la ley y el respeto al derecho internacional” (MOFA, 2019: 1). En ese marco, debe desarrollar una diplomacia estratégica que le permita adaptarse a las nuevas situaciones estructurales y coyunturales de carácter global, transpacífico, regional y nacional.

### *Área Política*

Se requiere llevar a cabo un delicado juego de equilibrios. Comprende acciones orientadas a la construcción de un espacio asiático estable, de crecimiento económico y de desarrollo que incluya a los Estados Unidos y China y sirva como contención ante esta última. Como contracara, procura alcanzar y mantener un grado adecuado de independencia relativa frente a Washington, sin que ese grado de libertad afecte, en lo esencial, a la alianza estratégica y de seguridad que existe con ese país.

En términos de localización geográfica y estratégica, el espacio prioritario y predominante es Asia y en ese marco, el Sudeste Asiático, donde se concentra una parte cada vez más importante de las inversiones y radicación industrial nipona.

Requiere la construcción de redes que incluyan a países con los cuales Japón mantiene relaciones de amistad e intereses económicos y estratégicos compartidos. Se establecen en distintos niveles de vínculos económicos, de cooperación y alianza con India, Corea del Sur (sujeta en estos momentos a graves tensiones bilaterales), Australia y Nueva Zelanda, otorgando a Vietnam e Indonesia cierto relieve estratégico en el conjunto de las relaciones con el Sudeste Asiático.

En ese contexto, se procura mantener y afianzar “relaciones equilibradas” con China, con la cual existen interacciones de conflicto/tensión y de cooperación competitiva (Moneta, 2017).

La “construcción de redes”, previamente citada, no se limita al área asiática, se extiende, con adaptaciones, al ámbito global. Constituye una reproducción del esquema utilizado en Asia, configurado según intereses, condiciones locales y situaciones específicas. Por ejemplo, puede observarse, en los párrafos siguientes, el caso de un “Indo-Pacífico libre y abierto” (*Government of Japan*, 2019) donde se incorpora con distinto carácter, tanto a países europeos como latinoamericanos.

### *La vinculación política - economía*

La interacción entre ambas permite que puedan desempeñar, según se necesite, el papel de instrumento o de objetivo. Tal es el caso de la utilización de recursos económicos y asistencia nipona para promover su comercio externo y/u orientar posiciones favorables a los Estados Unidos en el conflicto comercial con China.

Con respecto a su aplicación en América Latina, pueden citarse como ejemplos la negociación de un acuerdo con instituciones estadounidenses para el financiamiento de infraestructura japonesa en nuestra región, en abierta competencia con las inversiones chinas en ese sector y la muy reciente promoción de un “Indo-Pacífico libre y abierto”<sup>1</sup>. En ese marco, se procura vincular América Latina, incluyéndola en una dimensión geopolítica.

Estos requerimientos exigen cambios en algunas de las directrices de la política exterior. En particular, surge la necesidad de modificar las políticas y estrategias vinculadas a la acción económica internacional. Con ese propósito, se otorgará prioridad a las áreas Política; Económica; Asistencia Internacional al Desarrollo (ODA, en su sigla en inglés); Científico-Tecnológica; Recursos Naturales y Energía e Infraestructura de Calidad.

### **La dimensión económica de la política exterior nipona**

La prosperidad del Japón se basa en “mantener y fortalecer un sistema económico internacional libre y abierto, que permita la estabilidad y el crecimiento económico global” (MOFA, 2019: 2).

Avanzar en el contexto actual requiere hacer frente a nuevas situaciones estructurales y coyunturales. Se necesita poner en marcha una diplomacia estratégica que permita adaptarse a los profundos cambios en curso.

Estos requerimientos exigen modificar algunas de las directrices de la política exterior. En particular, aquellas vinculadas a la acción económica internacional. Con ese propósito se otorgará prioridad a las

áreas: Política; Económica; de Asistencia Internacional al Desarrollo (ODA, en su sigla en inglés); Científico-Tecnológica; de Recursos Naturales y Energía e Infraestructura de Calidad.

En la actual estrategia nipona se enfatiza la necesidad que Japón consolide su papel internacional en carácter de “hacedor de reglas” (JETRO, 2017: 43), avanzando en la estandarización internacional. Para mantener un sistema económico global “libre y abierto”, debe fortalecerse la participación del Japón en los principales organismos y entes intergubernamentales de negociación económica (ejemplo: OMC, OCDE, G-7 y G-20).

Asimismo, se llevará a cabo una amplia utilización de los megaacuerdos (ejemplo: CTP11; RCEP; Japón-UE) y Acuerdos Económicos Preferenciales (EPA, en su sigla en inglés)<sup>2</sup>, como instrumentos relevantes para ampliar la participación nipona en mercados externos.

Ya un 51,2 % de las firmas exportadoras están utilizando los EPA. Si se considerarán solo las firmas de mayor escala, el porcentaje sería aún más relevante: 70,5 % (JETRO, 2019). Los EPA no solo cubren la liberalización del comercio; contribuyen a promover las inversiones y a la ampliación de la cooperación.

Por último, un esfuerzo particular requiere prestar pleno apoyo a la expansión de los negocios de las compañías niponas (ETN) por vía diplomática, asociaciones público-privadas, la utilización intensiva y selectiva de la inversión extranjera directa (IED) y la promoción de la “diplomacia de los recursos”.

## **Instrumentos preferentes para el avance de las relaciones económicas: Acuerdos de Asociaciones Económicas e Inversión Extranjera Directa**

### *La IED nipona en América Latina*

Su propósito es ampliar, mejorar y fortalecer el “ambiente de las inversiones” vía su promoción y protección. Se procura adecuar las regulaciones a las nuevas situaciones del comercio internacional y expandir las oportunidades de participar en los mercados externos.

En 2018, la inversión japonesa a nivel mundial era de 168.557 billones de USD. Le correspondían de ese monto 38.266 billones USD al Asia y 10.950 billones USD -casi un cuarto de esa última cifra- a nuestra región. Como se observa, la participación de la IED nipona en América Latina es relativamente reducida (4,3 % del total), si bien se está incrementando por interés propio y en virtud de la fuerte competencia

que encuentra en los en los mayores flujos de inversiones chinas (*Ministry of Finances*, 2015).

A fines de 2018, Japón contaba en el mundo con cuarenta y dos Acuerdos de Inversión y de Asociación Económica (EPA) ya en vigor, dieciséis firmados y otros aún en negociación. En su conjunto, cubren noventa y tres países, abarcando el 94 % del total de la IED nipona.

Para su localización la IED nipona cuenta con claros criterios de selección: 1) elige a países que llegaron a cabo reformas importantes de aperturas en sus economías (ejemplo: Chile); 2) aquellos que constituyen centros de distribución (ejemplo Panamá) o plataformas de acceso a terceros mercados (ejemplo: México); 3) los que ofrecen nodos de acceso al Pacífico y /o a sus regiones de acceso a América Latina (ejemplos: Chile y Perú); 4) los que poseen una abundante oferta de recursos naturales y/o constituyen grandes mercados (ejemplos: Argentina, Brasil y México). En América Latina puede observarse un interés particular nipón en los dos últimos nombrados y Perú y Chile, que junto con México se han incorporado al TPP11.

Si bien contribuye a diversificar las corrientes de comercio, la actual vinculación de carácter inter-industrial con Japón aún limita la materialización de redes importantes de bienes industriales. No obstante, debe destacarse el gradual pasaje de la IED desde recursos naturales, energía y minería en el siglo pasado a sectores más sofisticados. Actualmente, alrededor de un 40 % de las inversiones corresponden a manufacturas, centradas en la industria automotriz, electrónica, productos para el hogar y servicios en un 23 al 25 %.

La radicación de inversiones en el sector automotriz ha dado lugar a que algunos países de la región (Brasil, México, Argentina) se conviertan en importantes plataformas de exportación. También se registran nuevos flujos de inversiones en TIC's, energías limpias, servicios para empresas, seguros, consultoría, finanzas e I+D (IDB, 2016: 29-31).

Los acuerdos japoneses de inversión en nuestra región se han establecido con Perú (2009); Colombia (2015); Uruguay (2017) y Argentina (2018). En cuanto a los EPA, existen diálogos para establecerlos con Mercosur, Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y Comunidad del Caribe (CARICOM) (JETRO, 2018: 2-3).

Los EPA que incluyen capítulos sobre inversiones corresponden a México (2009), Chile (2007) y Perú por vía del TPP11. Por último, existen Asociaciones Estratégicas Globales con México (2010), Brasil (2014) y Comités Mixtos Empresarios con Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y México (JETRO, 2018: 2-3).



### *La evolución del comercio con América Latina*

La evolución contemporánea de las relaciones comerciales nipo-latinoamericanas no es alentadora. Nuestra participación en las importaciones totales japonesas era del 7 % al 9 % en la década del sesenta. Se mantiene entre 4 % y 5 % entre 1975 y 1990, y permanecen alrededor de un 4 % a partir de esa última fecha (Moneta, 1991: 99-106).

Por su parte, la participación del Japón en el total del comercio externo latinoamericano cae del 6 % en 1990 a menos del 3 % alrededor de 2015, ante la notable desviación de flujos comerciales que provocó la demanda china, continuando hasta el presente con porcentajes aún menores (IDB, 2016: 10).

En 2017, Japón importaba desde América Latina un 4 % de su total global, mientras Asia concentraba el 55 % del mismo. En cuanto a sus importaciones, representábamos un 4,2 % del total y le correspondían al Asia el 49 %.

Asimismo, como consecuencia del patrón de intercambio inter-industrial vigente, el comercio se halla concentrado en un pequeño grupo de productos y países. Minerales, petróleo y alimentos cubren el 88 % de nuestras exportaciones al Japón, correspondiéndole a las manufacturas solo un 12 % del total como promedio entre 2000-2010 (IDB, 2016: 10-12).

México es el país que envía bienes con mayor contenido tecnológico. Brasil, México y Chile, además de Panamá en su carácter de centro logístico, concentran alrededor del 78 % de los intercambios totales con Japón (IDB, 2016: 10-12). Otra característica del intercambio comercial es que resulta –salvo en el caso de Chile– deficitario para toda la región, con un promedio regional del 24 %.

Cabe por último, reiterar lo ya conocido: las altas barreras arancelarias y no arancelarias que erige Japón para el ingreso de productos animales, vegetales y procesados, donde los de mayor valor agregado enfrentan muy altas tarifas y cupos restringidos. Se reducen, así, los positivos efectos en competitividad logrados por los principales productores de nuestra región.

Es esta una “asignatura pendiente” de larga data que Japón debería corregir si realmente desea contribuir, siquiera, en parte, a mejorar las actuales pautas del intercambio.

A esa situación debe agregarse el impacto negativo que generará la puesta en vigencia del TPP11. Ese acuerdo mejorará sustantivamente las condiciones de acceso y tarifas al mercado nipón para Australia, Nueva Zelanda, países miembros del Sudeste Asiático y para México,

Perú y Chile (y en el futuro próximo podría incluir a Colombia, si ese país ingresa al TPP11 como lo ha solicitado).

### **Asistencia Internacional al Desarrollo (ODA)**

La cooperación para el desarrollo, diseñada según necesidad de los distintos países y regiones, puede incorporar la financiación de proyectos vía el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC, en su sigla en inglés) y otras entidades. También puede hacerlo por medio de acuerdos con ese propósito con entidades financieras latinoamericanas, como es el caso de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En el marco de sus programas, se incluye la promoción comercial de la Infraestructura de Calidad Nipona. De igual manera, se lleva a cabo una utilización estratégica de la ODA, para promover la expansión de las compañías niponas en mercados externos.

### **Área Científica y Tecnológica**

Alcanzar y mantener posiciones avanzadas en ciencia y tecnología (C&T) incorporadas a la producción constituye un eje vital del desarrollo nipón. La innovación así generada se orienta hacia industrias y servicios seleccionados a partir de su capacidad de mejorar la calidad de vida y generar empleo y exportaciones (ejemplos: Medicina; medio ambiente; industria y seguridad nuclear; energías limpias; TIC's; transporte; automatización; electrónica y servicios).

Se procura, además, la incorporación de C&T en la planificación de distintas políticas externas (ejemplo: fortalecer asociaciones en ese campo del Japón con otros países e instituciones, en carácter de cooperación o adquisición). Surge aquí una rica y diversa veta a explorar por nuestra región en esta materia, en términos de cooperación con Japón (ver Conclusiones).

### **Recursos Naturales y Energía**

Aun cuando parezca paradójico, dado que los productos agrícolas solo representan menos del 2 % de sus exportaciones, representan un sector prioritario. Expandir las exportaciones de productos agrícolas, forestales, pesca y alimentos constituye un objetivo en gran medida político. Resulta relevante desde la óptica de la Seguridad Alimentaria, dada la alta sensibilidad del tema en la política interna nipona (lobbies de los productores agrícolas).

El gobierno utiliza al MOFA y a otros Ministerios e instituciones para promover las exportaciones japonesas. A esos efectos se han incorporado funcionarios especializados en la industria de alimentos en las misiones diplomáticas de regiones y cincuenta y cuatro países.

En ese contexto, por el accidente nuclear de Fukushima, a principios de la década pasada, muchos países impusieron restricciones a esas exportaciones niponas. En LATAM anularon esas medidas Brasil, Chile, México, Perú, Argentina, Bolivia y Ecuador.

En cuanto a la energía, se registra en nuestra región un importante incremento de la inversión extranjera directa por vía del Banco Japonés de Cooperación Internacional, Asistencia Internacional al Desarrollo y fuentes privadas.

### **Infraestructura de Calidad**

En el marco de su competencia comercial con China en este sector, cuya infraestructura evalúa de mala calidad, Japón desarrolla las siguientes acciones:

- Moviliza financiamiento público y privado para contribuir al desarrollo de la infraestructura latinoamericana.
- Facilita la utilización de préstamos ODA y distintos medios de inversiones en el extranjero (ejemplo: préstamo de setenta millones USD del BID, septiembre de 2018, para expansión del sistema de distribución de energía en Ecuador).
- Ha incorporado funcionarios especializados para atender “Proyectos de infraestructura” en sus representaciones diplomáticas en el exterior.

### **El juego de las percepciones: América Latina en la visión de los círculos económicos, el MOFA y otros Órganos del Gobierno nipón (2018-2019)**

Los países de América Latina, si bien presentan actualmente bajos índices de crecimiento, han logrado importantes avances durante las décadas pasadas. Cuentan con un considerable potencial económico, apreciable demanda interna y tendencias a una mayor participación en las cadenas de valor vinculadas al área del Pacífico.

- Constituyen importantes mercados para provisión nipona de recursos naturales, minerales, energía y venta de productos manufacturados y servicios.

- No obstante, distintos agentes económicos nipones consideran que existen obstáculos que limitan las posibilidades de una acción más amplia por parte de la ETN japonesas.

- En ese marco, se presentan los siguientes obstáculos:

- 1) Lenta integración institucional y larga permanencia en el estadio de exportación de productos primarios y energía; 2) baja intensidad del comercio intrarregional; 3) ausencia de un adecuado desarrollo de redes de producción regional; 4) asunción de nuevos gobiernos, percibidos como populistas, distantes del ideario político y económico asumido por Japón.

- La evolución de los procesos de integración y situación política, económica y social, tornan difícil para las empresas establecer estrategias para su acción en la región.

- No obstante, existe renovado interés por parte, pública y privada, nipona de incrementar su presencia y actividad en LATAM.

- Las ETN niponas estiman contar con buenas posibilidades en industrias basadas en recursos naturales e inversiones en bienes de capital para extracción y transporte de recursos naturales y su procesamiento para incrementar valor agregado.

- Las empresas tienen en cuenta que las clases medias latinoamericanas desean contar con productos de consumo de alta tecnología.

- América Latina podría generar por vía de la participación de empresas niponas y la IED, bases de sustentación (HUB) para ese tipo de productos y satisfacer conjuntamente la demanda de sus países de ingresos medios y de otras regiones.

En este marco, la incorporación al TPP11 de México, Chile y Perú y las negociaciones en curso de la Alianza del Pacífico para incorporar al Japón en carácter de “Estado Asociado”, establecen nuevos y más amplios vínculos para Tokio con el Pacífico Latinoamericano. De igual manera, la existencia de un proceso de Convergencia en marcha entre el Mercosur y Alianza del Pacífico le ofrece un nuevo eje de vinculación con el Mercosur, bloque con el cual Japón ya mantiene conversaciones para alcanzar un EPA.

Los puntos de vista aquí presentados pueden muy bien constituir una de las bases sobre la cual elaborar proyectos y formular estrategias de cooperación intra-latinoamericana y con Japón, ya que reflejan la visión de distintos actores del sistema de decisiones sobre la situación actual de las relaciones.

De igual manera, permiten apreciar nuestros puntos débiles. A modo de ejemplo, cabe citar la crisis que sufre actualmente el Mercosur (gestiones de Bolsonaro para avanzar en TLC´s unilateralmente con EEUU y China; retiro de Argentina de las negociaciones del bloque en marcha para concretar TLC con distintos países y organismos de integración).

Por último, advierte sobre la necesidad de elaborar visiones complejas e integrales para nuestro análisis. En este caso, los problemas que persisten en nuestros procesos de integración y la importancia que, cada vez en mayor grado, adquieren los mega acuerdos comerciales en las relaciones económicas internacionales; ahora, el TPP11 y, en un futuro próximo, si llega a concretarse, el RCEP.

Como contracara, ese tipo de análisis puede también presentar aspectos positivos. Así, resulta relevante la relación de la Alianza del Pacífico con el Japón.

En su última Declaración Conjunta entre ambos se destaca el mutuo interés en facilitar el libre movimiento de bienes, servicios, capital y personas. En ese marco, teniendo en cuenta la “Visión Estratégica 2030” de la Alianza y la “Iniciativa para fortalecer la conectividad entre Japón y América Latina y el Caribe” lanzada por Tokio, se asigna particular relieve, entre otros, a los sectores de ciencia, tecnología e innovación; inversiones, comercio, intercambios académicos; Pymes y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 del Programa de Naciones Unidas (Japón-Alianza del Pacífico, 2018: 3).

Como es dable observar, surgen entonces oportunidades por vía de la Alianza de establecer programas regionales y/o subregionales de cooperación conjunta con Japón. Se podrían organizar con ese propósito programas de trabajo concertados entre distintos países e instituciones de nuestra región. Esa medida no solo incrementaría nuestra capacidad de negociación con Tokio; también requiere avanzar en una coordinación intra-regional de nuestros esfuerzos de desarrollo en sectores relevantes.

## **A modo de conclusiones**

Se presentarán algunas conclusiones y sugerencias sobre posibles áreas y temas susceptibles de establecer en esquemas cooperativos regionales

o subregionales para una acción concertada de América Latina con respecto al Japón.

El programa de actividades que podría contemplarse en un marco cooperativo latinoamericano, necesita tener en cuenta tanto las bases políticas y económicas que orientan la acción nipona en la región como los aspectos regionales considerados en este papel.

Desde el punto de vista político, Japón ha diseñado una nueva fase de acercamiento diplomático a nuestra región bajo los principios enunciados por el premier Abe, en ocasión de su visita a varios países de América Latina en el 2014: “progresar juntos”; “liderar juntos” e “inspirarse juntos” (MOFA, 2019: 106).

En 2018, en oportunidad de su participación en la Reunión del G-20 en Buenos Aires, anunciaba nuevos criterios-guía basados en la conectividad. Surgen así: “fortalecer la conectividad de las economías”, de “los valores” y “de la sabiduría”. El primer pilar aspira a sostener “sistemas económicos libres y abiertos” por vía de las cadenas globales de valor y la “calidad de la infraestructura”. En cuanto a los valores, se trata de fortalecer el multilateralismo a través del diálogo político. El último criterio se refiere a la comunidad de las visiones, en procura de satisfacer los “Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030” de la ONU, mediante el agregado de innovación en las exportaciones (MOFA, 2019: 107).

El enunciado de esos criterios ofrece bases para la elaboración de respuestas políticas de aproximación a partir de los puntos de vista latinoamericanos. Constituyen una posición que presenta, tras principios políticos, claros objetivos económicos.

A lo largo de este trabajo han sido examinadas dimensiones prioritarias de la diplomacia económica nipona. En cada una de ellas es posible identificar políticas y temas para la cooperación intrarregional y con ese país. Cabe señalar algunos ejes que se estiman prioritarios para el desarrollo latinoamericano que ofrecen posibilidades de cooperación tanto en el marco intrarregional como con el Japón: 1) transformación productiva; 2) ciencia y tecnología; 3) desarrollo empresarial; 4) seguridad alimentaria, 5) conectividad/infraestructura y 6) sociedad del conocimiento/educación.

Para la materialización de actividades relativas al Japón es preciso identificar temas y sectores de común interés que resulten útiles y viables para quienes participen. En este contexto, a modo de ejemplos, se puede señalar:

- Se requiere adoptar modalidades de inteligencia competitiva y planeamiento estratégico de mediano y largo plazo. Esta actividad

debería ser desarrollada en forma concertada, a nivel regional, subregional y nacional.

- Cabe utilizar las importantes posibilidades que ofrecen los medios digitales y las redes sociales para vincularse, en forma más directa, con un amplio espectro, aun insuficientemente utilizado, de contrapartes niponas (distintos niveles del gobierno, partidos políticos, Prefecturas, asociaciones empresarias, Medios, entes de educación y conocimiento, ONG).

- Esas vinculaciones pueden también establecerse eficientemente y de manera innovadora utilizando otra configuración del mundo: el sistema de las ciudades-regiones.

- El gobierno y las ETN´s japonesas están promoviendo la salida de sus pymes al exterior. Dada la dimensión y avances tecnológicos de estas últimas, cabe diseñar programas de cooperación con las contrapartes latinoamericanas en temas de innovación, de capacitación, de transferencia tecnológica y de comercio digital.

- La promoción nipona de su “infraestructura de alta calidad”, permitiría contar con otras fuentes de inversiones en infraestructura, transporte y logística.

- En las negociaciones de sus TLC´s con Japón, los países del Sudeste Asiático lograron incorporar áreas de cooperación más avanzadas (ejemplo: áreas de punta en ciencia y tecnología; finanzas; organización institucional y desarrollo de industrias específicas) que las otorgadas generalmente a los países latinoamericanos. Nuestra región podría requerir equivalencia de esos niveles en los programas de ODA´s y en los EPA´s con Japón.

- Organizar programas subregionales/regionales conjuntos de cooperación científico-tecnológica en áreas seleccionadas: 1) como fuentes de información estratégica sobre la configuración futura del sistema científico-tecnológico global y acciones a realizar por A. Latina; 2) en carácter de fuente de provisión de I+D por vía de asistencia técnica; “hermanamiento” de entes e interacción entre empresas que actúan en distintos sectores

- En los marcos subregionales de América Latina y el Caribe, se pueden promover entre otros, programas de facilitación del comercio y organización de conjuntos integrados de producción industrial vinculados a distintas áreas de negociaciones con Japón.

## A modo de posdata

En suma, se estima que es posible –de mediar la voluntad política necesaria– (un bien difícil de obtener en esta época) superar debilidades e insuficiencias de la cooperación actual. En primer lugar, las tendencias de fragmentación en las percepciones, intereses y estrategias que en materia de vinculación externa presentan distintos países y bloques de integración latinoamericanos.

Como ejemplo de las debilidades cabe citar el proceso de convergencia Mercosur-Alianza del Pacífico; positivo y necesario, pero aún insuficiente. En el segundo caso, los problemas que actualmente enfrentan el Mercosur y la Unasur; penosos episodios de los vaivenes de los procesos de nuestra integración.

Varias décadas atrás, el autor de estas líneas señalaba en otro trabajo (Moneta, 1991: 128-129) que desde la perspectiva japonesa la región sufría tres problemas relevantes: marginalidad, viabilidad y credibilidad. En un nuevo siglo aún podemos identificar huellas persistentes de esos problemas.

La creciente interdependencia global presenta fuertes desafíos a la sustentabilidad del orden internacional liberal. ¿El mundo se mueve al son del modelo de paz y cooperación kantiano o continúan predominando los compases de la *realpolitik*? ¿Cómo contracara a las limitaciones de los procesos de integración de América Latina? Este papel también registra distintos aspectos del accionar nipón que distan de una visión kantiana.

No se trata de procurar concretar dimensiones utópicas de cooperación, dado que nuestros países continúan privilegiando objetivos, situaciones e intereses que con mayor o menor pertinencia responden a su situación geográfica, dotación de recursos, desarrollo, cultura y proyecto y experiencia histórica. Como señalaba Ciro Alegría en sus cuentos –“El mundo es ancho y ajeno”–, que esa situación continúe o no, depende en gran medida de nosotros.

## Notas

1. Promoción de un orden marítimo “libre y abierto” en los océanos y región del Índico/Pacífico (estrategias de contención articulada con India y otros países ante una mayor presencia y acción china en la región). Incluye a Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, India, países de ASEAN e Islas del Pacífico, así como países europeos.
2. EPA es la denominación asignada por Japón a los Tratados de Libre Comercio (TLC).



*Japón*

## **Percepciones del Japón sobre América Latina y sus condicionantes culturales**

Cecilia Onaha

### **Introducción**

La región del mundo a la cual Japón da prioridad en sus relaciones exteriores ha sido y es hoy más que nunca, Asia. Tradicionalmente ha empleado tres instrumentos para ello, en términos de seguridad, la disuasión por medio de la tradicional alianza militar con Estados Unidos; en términos generales, el envío de importantes flujos de cooperación internacional y de inversión extranjera directa; y el último y más novedoso es la negociación de acuerdos de asociación y liberalización económica, que contrasta con su tradicional preferencia a mantenerse en el ámbito multilateral (Gomez, 2017: 312).

En cambio, a América Latina, ubicada a los ojos del Japón en sus antípodas, desde comienzos del siglo XXI ha comenzado a cobrar mayor peso, debido, en parte, a que la región pudo superar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008, además de lograr una destacada estabilidad democrática y una mayor autonomía frente a la tradicional hegemonía estadounidense.

Por otra parte, según la CEPAL, los datos de 2018 muestran que China es el segundo principal origen de las importaciones de la región y el tercer principal destino de las exportaciones. Ante esta situación, Japón, interesado en continuar sus tradicionales relaciones con más de un siglo de historia, ha comenzado a revisar su estrategia al ver que ha comenzado a perder posiciones privilegiadas en la región. Entre los principales cambios que se registraron a comienzos del siglo XXI podemos resumir, el hecho de que Japón dejó de ser el principal socio asiático. En el segundo semestre de 2013, Japón representó un 3 % del total de exportaciones y un 3 % del total de sus importaciones, mientras que China alcanzó un 10 % y un 15 % respectivamente. Esto es resultado de un gradual alejamiento, observable en la década de 1980 con el retiro de empresas privadas. En 1990, no pudo tampoco acoplarse a la ola de privatizaciones, ya sea porque no coincidió con los ciclos de inversión extranjera directa (IED) japonesa o la falta de competitividad en los rubros principales de privatización (telecomunicaciones, electricidad, energía, IT, entre otros).

Por eso, desde el 2008, el gobierno japonés intentó poner en práctica una alianza público-privada como nueva estrategia en el sector económico. Se creó el Consejo para la Estrategia de la Inversión Extranjera, cuyo principal objetivo sería preparar el entorno jurídico para promover el comercio y proteger sus inversiones, además de dar asesoramiento en temas puntuales y acompañar al sector privado con herramientas como los fondos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA). Además de los organismos gubernamentales encargados del comercio exterior y la promoción de inversiones, se incorporaron el *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), la Agencia Japonesa de Seguros para la Exportación y la Inversión (NEXI); del ámbito privado los principales agentes del comercio y la IED japonesa que siguieron siendo las grandes comercializadoras (Mitsubishi Corp., Mitsui & Co.; Sumitomo Corp., Itochu Corp., Marubeni Corp. y Sojitz Corp). Ellas también actúan como bancos comerciales, centros de información e intermediación para la formación de proyectos de cooperación internacional. Los principales rubros de la IED japonesa continuaban siendo los relacionados a recursos naturales y energía a los que se suma un interés creciente en seguridad alimentaria e infraestructura como por ejemplo televisión digital, así como licitaciones en materia de transporte.

Otra de las modificaciones de la diplomacia tuvo que ver con el paso de las negociaciones comerciales internacionales del ámbito multilateral a la implementación de una estrategia bilateral, en vista del fracaso de las primeras y hallarse en desventaja frente a empresas estadounidenses o europeas. Así comenzó a firmar Acuerdos Económicos Preferenciales con México (2005); con Chile (2007) y con Perú (en vigor desde 2012). Su particularidad fue que no se refirieron solo a la liberalización de los mercados, sino que, además, estuvieron acompañadas de cooperación técnica japonesa y de la búsqueda del mejoramiento del ambiente de negocios. Esto último incluyó tanto acuerdos de protección de inversiones como mecanismos de consulta y diálogo bilateral, que en ocasiones se abrieron a la participación del sector privado, en búsqueda de una solución e implementación consensuada. Además de estos acuerdos (EPA, según sus siglas en inglés), la diplomacia promovió acuerdos de inversión, tratados sobre impuestos y otros temas legales, así como mecanismos de diálogo entre gobiernos y consultas con el sector privado. El diálogo también se extendió a organismos multilaterales regionales como Mercosur, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), con quienes además realizó conferencias ministeriales (Gomez, 2017).

Así y teniendo como base lo expuesto en el *Libro Azul de la Diplomacia de Japón*, el objetivo central de su política exterior fue y continúa siendo, el de asegurar sus intereses nacionales, los cuales son la seguridad y prosperidad de Japón y los ciudadanos japoneses, indefectiblemente unidos a la paz y prosperidad internacional. Para cumplir ese objetivo,

en cuanto a nuestros países, se observa el predominio de herramientas económicas y de cooperación.

En septiembre de 2004, el entonces primer ministro Junichiro Koizumi, en su visita a Brasil, anunció lo que llamó una “visión para nuevas relaciones de asociación entre Japón y América Latina y Caribe”, implementada en dos líneas de acción: la cooperación (para revitalizar lazos económicos y realizar esfuerzos conjuntos frente a desafíos en el ámbito internacional; y el intercambio, para promover una comprensión mutua más profunda y una confianza más sólida, principalmente mediante la recepción de jóvenes latinoamericanos (MOFA, 2004: 7).

A partir de ese momento los pilares de la política dirigida hacia América Latina se ajustaron a tres:

- 1) Fortalecimiento de las relaciones económicas.
- 2) Contribución al desarrollo estable de la región.
- 3) Cooperación en los foros internacionales.

Diez años después de la visita de Koizumi, nuevamente un premier ministro, en esta oportunidad Shinzo Abe, visitó la región y anunció el inicio de una nueva etapa, cuyos tres principios fueron: “progresar juntos, liderar juntos e inspirar juntos”.

La percepción sobre América Latina fue la de una importante fuente de abastecimiento de recursos naturales, materias primas y energía, y como un mercado vital, con sus más de 600 millones de habitantes y un PBI regional en crecimiento de U\$S 5.800 billones, más de dos veces superior al de los países de la ASEAN.

Período	Importaciones Japonesa (% del total)	Exportaciones Japonesas (% del total)
1995 – 1999	3,2 %	5 %
2000 – 2004	2,5 %	3,2 %
2014	3,7 %	4,9 %

Durante el período 2004-2014, la balanza comercial ha sido favorable al Japón, gracias al comercio con México y Panamá, aunque ambos no fueron el destino final de sus exportaciones, sino que, en el caso del primero, tuvieron como objetivo el mercado estadounidense y la Zona Libre de Colón en Panamá, que es un centro de reexportación hacia América Latina. Estos dos países, junto con Brasil, son los tres principales mercados de exportación hacia América Latina y el Caribe.

En 2004, constituían el 63 % del total de exportaciones hacia la región, aumentando a 66,5 % en 2014.

En cuanto a las importaciones japonesas desde la región, los tres principales mercados de origen en 2004, eran Chile, Brasil y México, reuniendo el 73 % del total exportado hacia Japón. A partir de 2008, Brasil es el primer exportador, seguido de Chile y México, representando en 2014, un 73,3 % del total.

Sobre inversión extranjera directa, la inversión japonesa se dirigió a Estados Unidos, Europa y Asia, alternando el orden según los cambios a nivel internacional.

Aquí se debe tener en cuenta también la relación entre China y Japón. Siempre se soslaya la perspectiva cultural y lo que esta condiciona a las otras esferas de las relaciones. En este sentido, debe tenerse bien claro que la visión sinocéntrica nunca ha sido abandonada totalmente. Tampoco se puede soslayar que, tras la Segunda Guerra Mundial, nuevamente son las circunstancias internacionales las que ponen a Japón en la carrera de alcanzar el desarrollo económico y, en gran medida, la posición que ocupa en el escenario internacional tiene que ver con la peculiar relación que ha tejido con los Estados Unidos. Si pensamos en la percepción que tiene Japón sobre América Latina, la relación de esta con Estados Unidos también es muy importante de considerar. Esto, de por sí, genera una situación favorable para América Latina si buscara manejarla estratégicamente.

## **La postura oficial**

Veamos un poco más en detalle, los lineamientos de la política hacia América Latina que implementó el actual primer ministro Shinzo Abe, desde 2014. El objetivo era el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, sobre los tres pilares ya mencionados: progresar juntos; liderar juntos e inspirar juntos. Así se promovió la expansión de las operaciones en el exterior de las compañías japonesa, logrando la duplicación de las mismas en los últimos cinco años. Se desarrolló el diálogo estrecho sobre políticas mediante la visita de altos funcionarios y, por último, se fortaleció la vinculación con las comunidades de japoneses establecidas en América Latina.

Desde el año pasado, el Primer Ministro anunció en su visita a Buenos Aires, la intención de profundizar las relaciones fortalecidas a través de los tres pilares antes mencionados, con el fomento de la conectividad:

- a) La conectividad económica: promoviendo el sistema económico libre y abierto en un mercado dos veces más grande que el de ASEAN;

reforzando la base ya existente con la participación de México, Perú y Chile en TPP 11 y el fomento de esta conectividad a través de las cadenas globales de valor e infraestructura de calidad.

- b) La conectividad de valores: promoviendo un multilateralismo basado en reglas, al compartir los valores de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos y el disfrutar de un orden marítimo libre y abierto, fomentando la conectividad de valores a través de fundamentos en común sobre el diálogo político.
- c) La conectividad de la sabiduría: lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fomentar esta vinculación para enfrentar los desafíos (vulnerabilidad al cambio climático y riesgos naturales, la búsqueda de la seguridad humana) a través de la innovación.

A continuación un comentario sobre la Ayuda Oficial para el Desarrollo. Como lo muestran las cifras, para el 2017, alrededor del 44 % estaba destinado a países de Asia, un 33 % a países de África y Oriente Medio, un 23 % a otras regiones, América Latina, al contrario de recibir, devolvía préstamos recibidos, equivalente al 4 %. Las principales áreas a las que se dirigió la ayuda fueron: infraestructura económica y servicios, 49 %; infraestructura social y servicios, 16,1 %; sector de la producción, 13,1 %; ayuda a multisectores, 8,1 % y otros, 13,7 % (Ministerio de Finanzas de Japón, 2017).

### **¿Cuáles son las percepciones culturales de Japón sobre América Latina?**

Debemos empezar por conocer lo que Japón sabe de América Latina. Una de las principales instituciones productora de conocimiento sobre la región en Japón es el *Institute of Developing Economies (IDE)* actualmente dependiente de la *Japan External Trade Organization (JETRO)*. Por ejemplo, uno de los expertos dedicados a los estudios sobre Ecuador es Hidekazu Araki, actualmente profesor de la Universidad de Kanagawa. El IDE creó en 1962 la sección de estudios latinoamericanos. El antecedente más importante es en 1941, en lo que hoy es la Universidad de Kobe, entonces, Escuela Superior de Comercio, la Sección de relevamiento económico de Centro y Sudamérica. A partir de allí, surgieron numerosos investigadores que desarrollaron centros en universidades públicas y privadas. Podemos mencionar como ejemplos, además de las universidades de Tokyo y Kyoto, Tsukuba, las privadas, principalmente *Sophia University* también en Tokyo.

Si contraponemos este devenir de los estudios latinoamericanos en Japón con lo que se ha hecho en nuestra región sobre ese país, todo desarrollo académico sistemático, proviene de después de la Segunda

Guerra Mundial y, más precisamente, en el momento en que se pone en marcha el diálogo Oriente-Occidente promovido por UNESCO a fines de la década de 1960.

A nivel de toma de decisiones tanto en el gobierno como en el sector privado, respecto de las relaciones con Latinoamérica y el Caribe, se puede afirmar que disponen de información de primera mano, no mediada por traducciones o expertos de otros países (por ejemplo, Estados Unidos), de modo que hablar de percepciones es bajar al nivel de la opinión pública y la prensa.

En todo caso, el desconocimiento y la falta de iniciativa es un problema más del lado latinoamericano y, en nuestro caso, tal vez sí sería más pertinente hablar de percepciones.

A nivel de la población en general, siguen siendo las expresiones populares y tradicional-históricas (música, deporte, turismo y lo vinculado a la historia y arte de las civilizaciones precolombinas) lo que predomina en la percepción que sobre Latinoamérica tienen los japoneses.

El Japón ha vuelto a poner el acento en el conocimiento personal. Se refleja en los lineamientos que fijó el primer ministro Abe, arriba mencionados, y que además se reforzaron en 2018, durante la visita a Buenos Aires. Ante los lineamientos del programa “Juntos”, cuyos tres pilares presentados eran primero: “Progresar juntos”, lo establece porque principalmente América Latina representa un mercado dos veces más grande que el de ASEAN, con una tradición más arraigada en la promoción del libre comercio. En este sentido, se propuso fomentar la conectividad económica a través de las cadenas globales de valor e infraestructura de calidad. Un ejemplo es el programa *kaizen-tango* en Buenos Aires, que tiene como objetivo mejorar la performance de pequeñas y medianas empresas.

Respecto de su segundo pilar, “liderar juntos”, la propuesta es fortalecer el multilateralismo basado en valores fundamentales como la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Concretamente se propone disfrutar de un orden marítimo libre y abierto y fomentar la “conectividad de valores” a través de fundamentos en común y diálogo sobre políticas. Apunta indirectamente a los avances en el terreno del orden marítimo de China en el océano Índico, recalcando el respeto a las reglas aceptadas internacionalmente. Es significativo el envío de dos académicos, el doctor Kei Koga de la *Nanyang Technological University* (de Singapur) y la doctora Shino Watanabe, de la *Sophia University*, para disertar en Buenos Aires, respecto del significado para Japón de la idea de “Región Indo- Pacífico” en septiembre de 2019.

Por último, ante la consigna “Inspirar juntos”, propugnar la conectividad de la sabiduría, para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, propuesto por Naciones Unidas: ante la vulnerabilidad al cambio climático y riesgos naturales, enfrentar los desafíos para lograr la “Seguridad humana” en materia medioambiental, problemas urbanos, disparidad, entre otros, a través de la promoción de la innovación de la conectividad de la sabiduría.

Sobre la función de estos lineamientos, el gobierno japonés busca fortalecer las relaciones bilaterales con cada país de la región.

En cuanto al primer pilar, Japón ve a la región como una importante fuente de recursos naturales, sobre los que tiene que competir con China principalmente. Sobre las cuestiones de seguridad jurídica para la inversión, trabaja en la firma de tratados en relación con este punto.

Con respecto al segundo, más allá de la inclinación tradicional hacia el multilateralismo y el respeto a las reglas, dados los últimos acontecimientos producidos en la región durante 2019, lo único que hacemos frente a Japón es generar mayor incertidumbre.

Por último, el tercer pilar, “inspirar juntos”, es trabajar en coordinación para resolver, a través del conocimiento, los problemas sobre seguridad humana que nos acerca a nuestro tema de interés.

## Las relaciones culturales

Las cifras que muestran las relaciones económicas son más que evidentes en el sentido de la escasa importancia de América Latina para Japón. Quizás, en términos cualitativos, el conocimiento que Japón tiene sobre Latinoamérica es mayor que el que los latinoamericanos tenemos de ese país. Es el área cultural la que más contribuye al conocimiento del otro.

Como se mencionó en la introducción, el rol de la cultura popular que por ejemplo se refleja en el caso del Brasil con la inauguración de una *Japan House*. El Gobierno japonés decidió la instalación de tres de ellas: en Londres, en Los Ángeles y en Sao Paulo. La presencia de la mayor comunidad de japoneses radicada en el exterior determinó la decisión de que hubiera una en esta ciudad. El sentido es, ser en realidad, una gran vidriera tanto de las artes y prácticas tradicionales, como de la tecnología y la industria nipona. No falta, tampoco, una muestra de una de las artes más representativas de la cultura popular, como son los comics (*manga*) japoneses.

Dentro del área de las relaciones culturales, en el ámbito de la educación superior, podemos mencionar varias líneas de trabajo.

La política de salida al mundo de sus universidades estatales, sigue distintas vías, por ejemplo: con el programa *Study in Japan Fair*; o por otra parte, la conformación de consorcios de universidades por áreas de estudio, como en el caso de la iniciada por la *Tokyo University of Foreign Studies*, o también las políticas de promoción de estudios en el exterior de estudiantes japoneses, en donde JASSO constituye uno de los organismos encargados de promover su desarrollo; o el desarrollo de programas como *working holidays* en el cual, recientemente, han sido incluidos dos países latinoamericanos: Argentina y Chile.

Además de la flexibilización de la legislación en materia migratoria y la promoción del empleo de recursos humanos no japoneses, que responde directamente a la falta de mano de obra calificada en la atención de la población de la tercera edad, y, también, la promoción a nivel de recursos humanos jóvenes tiene como objetivo el desarrollo de nuevas tecnologías.

La oferta de becas, para fomentar la presencia de latinoamericanos en Japón, ha sido el principal medio para generar interlocutores en el diálogo. Pero es recién en los primeros años del siglo XXI, cuando Japón comenzó a tener interés, después de mucho tiempo, en enviar a sus jóvenes al exterior nuevamente. En las cifras que muestra las preferencias de los jóvenes japoneses, lo que puede ilustrar su percepción respecto de la región: frente a 14.512 estudiantes que fueron a Asia, América del Norte (principalmente Estados Unidos y Canadá), 9.994, a Europa 8.464 estudiantes y a Latinoamérica fueron 299.

Dando cabida a mayor cantidad de estudiantes japoneses, estamos generando interés y mayor conocimiento hacia nuestra cultura, al par que creamos trabajo en el sector de servicios.

Teniendo en cuenta cuáles son los principales problemas estructurales de Japón hoy: la población del Japón para 2018, era de 126.440.000 habitantes, con una densidad de población de 340, ocho por kilómetro cuadrado; la tasa de fertilidad ha ido descendiendo de 2,0 en 1975 a 1,26 en 2005. En 2018, tras una leve recuperación, volvió a una tendencia descendente y se ubica en 1,42 (la de Ecuador es de 2,46). La expectativa de vida es de 87 años para las mujeres y 81 para los hombres. Así se puede prever que la evolución de la población mayor de 65 años sería para el 2060, alrededor del 38 %.

Así, no solo con medidas directas como la incorporación de mano de obra extranjera, sino con el envío al exterior de los jóvenes japoneses para adquirir habilidades en la comunicación intercultural, es que Japón está haciendo frente a estos problemas estructurales que cada vez se vuelven más acuciantes.



Frente a esta forma que tienen los japoneses de vernos: ¿cuáles serían las medidas a tomar de nuestra parte? El conocimiento sigue siendo el elemento clave en las relaciones y al que se puede tener relativamente libre acceso. Como se mencionó al comienzo de esta presentación, la resiliencia, esa capacidad de ver lo positivo en toda crisis, es una condición que los japoneses tienen muy desarrollado y a nosotros nos podría servir. Tener el conocimiento necesario acerca del Japón y su cultura, nos permitirá reconocer oportunidades y poder aprovecharlas en forma ventajosa.

## Comentarios finales

Cómo actúa Japón ante situaciones de incertidumbre, como la que ha vivido América Latina a lo largo de 2019. El desconcierto fue su primera reacción, pero siempre el pragmatismo es lo que se impone. Un ejemplo es cómo actuó ante el paso a la Administración Trump, que también lo ha sobrellevado. En buena parte adaptando las formas. Abe prefirió llevar al presidente de Estados Unidos a jugar al golf, regalarle los mejores palos y anunciar la compra de armamento. A su pragmatismo, añadió un punto de sutileza y de detalles<sup>2</sup>.

Con la República Popular China de Xi Jinping, el pragmatismo japonés se conjuga con una defensa acendrada de las normas globales para recalcar contrastes. El creciente poderío de Beijing, su papel en la guerra contra el terrorismo y la creciente dependencia de Japón en ámbitos como la economía, la seguridad, los recursos y los alimentos chinos favorecen las relaciones.

Fue muy sugestivo el análisis del doctor Rouquié durante su presentación en la Conferencia Internacional: “¿Qué está pasando en América Latina? Una mirada desde afuera: percepciones e intereses de los actores globales”, en la cual expresó que los latinoamericanos no saben valorar el principal capital que tienen: la paz, no hay conflictos de carácter religioso o étnico “primordial”. Para un país como Japón en donde su sociedad civil es muy fuerte porque ha vivido en carne propia los resultados de una política belicista y trata, a pesar de que su gobierno intenta adaptarla a las nuevas necesidades que el escenario internacional le plantea, de mantener su acendrado pacifismo. Tan solo al pensar que, en más de setenta años, por más que han querido –recién en 2015 lograron darle un fuerte golpe, la constitución de posguerra no ha podido ser modificada y su artículo nueve– irónicamente impuesto por los Estados Unidos, sigue firme.

Al menos en el caso de Argentina, los japoneses han ido aprendiendo a cerca de la idiosincrasia de su sociedad y tratar de apuntalar los aspectos en donde la ayuda puede ser más efectiva, no tanto en grandes

proyectos gubernamentales sino en programas de base, trabajando con la sociedad civil.

Aparece así, como algo irónico y muy significativo el hecho de que en más de cien años de relaciones, la propia relación no generó un conocimiento más profundo. Acaso no es también producto de nuestro acendrado eurocentrismo en el ámbito académico, que nos llevó a menospreciar, sin conocer, al Asia. Si nos ponemos a pensar un poco, ni en los programas de educación básica ni media ni superior hay contenidos relativos a Asia. Nunca fue materia de atención hasta que el desarrollo económico los puso en el centro de la escena internacional, hasta que ese desarrollo los trajo hasta nuestras tierras. Hoy los tenemos con nosotros y no sabemos cómo pensar de ellos ni actuar. Nos falta el conocimiento. En el caso del Japón, por haberse integrado al mundo occidental, estuvieron más cerca, pero ni siquiera así, nos preocupamos por conocerlos.

Hoy nos preguntamos ¿cómo nos ven? Por lo menos, en el caso japonés han valorado uno de nuestros principales tesoros, la paz que nosotros no valoramos. En un artículo de Pamela Leach quien ha escrito acerca del genocidio de Rwanda, se puede resumir que fue un capitalismo mal entendido, el que irrumpió en sus bases económicas tradicionales, destruyó las solidaridades e impuso un individualismo salvaje y en nombre de una supuesta lucha étnica, hizo que se mataran, unos a otros, del mismo pueblo. Una visión anacrónica y de la cual también se hace referencia en la conferencia del doctor Rouquié, esa nostalgia por el pasado, de la lucha de clases e ideológica está produciendo lo mismo. En Argentina, parece que se ha comenzado a superarse –la memoria viva de las políticas de exterminio durante la última dictadura cívico-militar– ha ayudado a desarrollar conciencia. La palabra “memoria” también ha acercado a investigadores como Tetsuya Takahashi de la Universidad de Tokyo, quien ha estudiado sobre el Holocausto judío y ha reflexionado sobre las nefastas consecuencias del nacionalismo en Japón y la importancia de la memoria.

El conocimiento interpersonal, intercultural es el mejor remedio para impedir la formación de conflictos, conciliar intereses y poder mirar hacia el futuro. Difundir el conocimiento sobre Asia, formar docentes que tengan algo de conciencia sobre el Asia y su cultura, y promover el intercambio estudiantil, como se realiza por ejemplo en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), desde hace trece años, con estudiantes universitarios japoneses, quienes, durante un año, aprenden español y estudian con otros jóvenes sobre la realidad argentina y Latinoamericana. Ello les permite derribar estereotipos y construir una percepción menos ideal, más real a cerca de qué es América Latina.

## Notas

1. Los números negativos que se reflejan en el cuadro indican la devolución de préstamos, o de excedente de lo entregado. Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores, Japón.
2. Para profundizar se recomienda: *Foreign Affairs Latinoamérica*. “El regalo de Trump para Japón.” Vol.18, nro 1, pp. 57-58.



## 4. Los nuevos actores

Devika Misra  
Paulo Botta  
Ariel González Levaggi



# Relaciones entre India y América Latina: potencial y práctica

Devika Misra

En un discurso reciente ante el Parlamento de India, el ministro de Asuntos Exteriores, Shri Subrahmanyam Jaishankar, destacó la importancia de impulsar el perfil global de India como principio rector de su política exterior. Asimismo, subrayó la necesidad de comprometerse con países de todos los tamaños en todas las regiones para configurar una agenda global que favorezca el interés nacional. El ministro nunca mencionó a América Latina y la única referencia a la región fue bajo el concepto de “otras naciones del sur” (MEA, 2019). Esto es representativo de la relación entre India y América Latina, ya que esta ha carecido de forma, se ha mostrado como ambigua y no constituye una prioridad para la política exterior india.

Esta deficiencia también es evidente en el pensamiento estratégico y en la educación que se imparte en el país. Son muy pocos los departamentos de las universidades indias que cuentan con planes de estudios sobre América Latina. El número de departamentos dedicados a esta región en los *think tanks* es, probablemente, menor. Sin embargo, las afinidades culturales se han ido cementando lentamente. Los autobuses Marcopolo, una iniciativa conjunta entre Brasil e India, contaminan las calles de Delhi y las salas de cine Cinopolis, incluso, han llegado a las ciudades más pequeñas. Las rivalidades futbolísticas se intensifican y la gente se fanatiza con las franjas celestes y blancas de Argentina, y la camiseta verde y amarilla de Brasil, especialmente, durante la Copa Mundial, aunque India es una nación en la que se juega críquet. Vemos tanto ejemplos históricos en las influencias literarias y políticas de Rabindranath Tagore y Mahatma Gandhi como más actuales gracias a la popularidad de Netflix, ya que las películas indias de Bollywood han encontrado muchos adeptos en América Latina y han abierto una nueva vía para la cooperación y la difusión cultural.

Si bien varias empresas indias han prosperado y forjado una posición sólida en diversos mercados de la región, fue gracias a la influencia del yoga y del ayurveda que la India logró arraigarse firmemente en el escenario latinoamericano, lo que se manifestó visiblemente con la proliferación constante de *ashrams*.

Esta disparidad entre una creciente consonancia cultural y una política exterior, a menudo reticente, ha estado empapada por declaraciones

constantes acerca del potencial de esta relación. Unidas en su condición de miembros del sur global, la agrupación de una región diversa y variada como entidad unificada en las discusiones sobre política exterior india, por lo general, se ha vuelto menos problemática gracias a la limitada interacción que tuvieron históricamente ambas partes. Con el final de la Guerra Fría y la consecuente dilución de las políticas bipolares, la implementación de la liberalización tanto en India como en América Latina, así como la llegada triunfal y la adopción de la lógica comercial neoliberal, se ha visto un marcado viraje en la política exterior de India del concepto de *conocido lejano* de antaño hacia un *compromiso estratégico* con América Latina (Sahni, 2016).

Este compromiso estratégico no se extiende de manera uniforme a todos los países de la vasta y variada región de Latinoamérica y el Caribe (LAC). Si bien la política general de India hacia la región puede considerarse poco proactiva, este país ha desarrollado activamente una asociación estratégica con Brasil y está en el proceso de negociar el mismo tipo de acuerdo con México, su socio especial, y, más recientemente, con Argentina. En consecuencia, estos tres países son los principales socios comerciales de India en la región.

Con la llegada al poder del Gobierno autodefinido como *pronegocios* de Narendra Modi, en 2014, se generó un gran entusiasmo sobre las posibilidades futuras para las relaciones entre India y América Latina. Sin embargo, aunque este Gobierno le concedió una prioridad política notable a África, América Latina no corrió la misma suerte.

De las noventa visitas internacionales, aproximadamente, realizadas por el primer ministro durante su primer mandato, solo tres fueron a América Latina y se limitaron a una visita, en 2014, a Brasil para la Cumbre BRICS (bloque de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica); una visita de cuatro horas a México, en 2016, y su asistencia a la Cumbre del Grupo de los 20 (G-20) en Argentina, en 2018. A estas se sumaron algunas visitas del presidente y del vicepresidente de India a Surinam, Cuba, Perú, Guatemala y Panamá. En consecuencia, no sería una exageración sugerir que el compromiso indio con América Latina adolece de una ausencia de voluntad política.

Sin embargo, la situación parece haber cambiado a partir de 2019, especialmente, desde el comienzo del segundo mandato del Gobierno de Modi. Ha habido un marcado aumento en las visitas de alto nivel entre la región y la India, así como una expresión renovada del fortalecimiento de los vínculos. El presidente de la India realizó visitas de Estado a Chile y a Bolivia, mientras que el vicepresidente visitó Paraguay y Costa Rica, y también sostuvo una reunión paralela con el presidente cubano en el marco de la cumbre anual del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) en Azerbaiyán. Además, Modi



realizó una visita a Brasil para asistir a la Cumbre BRICS y mantuvo una reunión con los líderes de CARICOM en Nueva York en paralelo a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Desde entonces, hubo dos visitas de Estado de líderes latinoamericanos, incluida la visita del presidente argentino Macri, en 2019, durante la cual se firmaron varios memorandos de entendimiento, así como una declaración de expresión de la voluntad de formar una asociación estratégica. La visita de Estado del presidente de Brasil a India ocurrió recientemente, en 2020, y, una vez más, trajo aparejado un nuevo plan de acción para la asociación estratégica entre India y Brasil.

Dada la reciente oleada de actividades, vale la pena examinar de nuevo la relación entre India y América Latina. Este capítulo intenta esclarecer la disyuntiva entre las expresiones retóricas acerca del potencial de esta relación y las preferencias políticas reales de la India en lo que respecta a esta.

En el primer apartado, se esboza una breve descripción de las particularidades de la política exterior india y su compromiso estratégico con la región. La siguiente sección delinea el desarrollo histórico de la relación entre India y América Latina en el ámbito económico, y detalla la situación actual. La tercera sección intenta dar una visión general del compromiso multilateral entre a estas dos regiones, terminando con un resumen sobre los puntos abordados.

## **Compromiso a través de asociaciones estratégicas**

La política exterior de India no plantea una gran estrategia global ni establece claramente objetivos estratégicos a largo plazo. En cambio, se caracteriza por un deseo de emerger como un jugador de primera división reconocido internacionalmente, propulsado por la búsqueda de “estatus y simbolismo” (Tanham, 1992), guiado por su política histórica de no alineación, y de una autonomía estratégica en la toma de decisiones, y, en última instancia, impulsado por la lógica de aumentar su impronta en el sistema internacional a través de una economía sólida.

Sin embargo, dos principios claros pueden identificarse como los preceptos rectores de la política exterior india. En primer lugar, la formulación de políticas en este país se rige por la máxima de una prudente cautela, lo que implica una aversión por establecer alianzas y acuerdos férreos, y una tendencia a perseguir sus intereses de una manera que esté menos determinada por una idea central fuertemente enunciada y más por imperativos definidos situacionalmente, a medida que adquieren relevancia.

En segundo lugar, esta reticencia a asumir posturas inalterables y fijas está fundamentada en el principio guía de autonomía estratégica. Además de la falta de una idea representativa general que la defina –especialmente, en el contexto de la Posguerra Fría y del consecuente agotamiento del concepto de *no alineación*–, la política exterior india parece estar estructurada únicamente en torno a la idea de su inminente grandeza (Sahni, 2015), noción que comparte con su cercano aliado latinoamericano, Brasil.

Parece haber un consenso entre los académicos de que la mayor transformación en la orientación de la política exterior india ha sido el reconocimiento de la necesidad de interdependencia en un mundo globalizado, impulsada por la necesidad inmediata de obtener éxito económico, pero, en última instancia, guiada por su búsqueda de estatus en el sistema internacional. Esto se ve reflejado, claramente, en su participación vehemente en foros multilaterales y plurilaterales, donde ha enmarcado su participación en los principios de la cooperación Sur-Sur.

Sin embargo, este compromiso con el multilateralismo se ve atenuado por el pragmatismo de la intensificación de las relaciones bilaterales. Este, combinado con la reticencia tradicional de India de adoptar acuerdos estrictos e involucrarse en asociaciones vinculantes, le ha permitido hacer un uso liberal de la asociación estratégica como herramienta de política exterior ambigua. India cuenta con más de dos docenas de socios estratégicos tan variados como Estados Unidos de América y Rwanda. Varios académicos sostienen que la India usa las asociaciones estratégicas como “instrumentos de política declarativa” (Sibal, 2012). Estos representan su voluntad de profundizar el compromiso para construir una relación más a largo plazo mediante la identificación de asuntos de interés mutuo y la intensificación de la cooperación para promover la convergencia en políticas externas relevantes.

Históricamente, la política exterior india tuvo en cuenta a América Latina solo “esporádica y simbólicamente” (Sahni, 2016: 376). Si bien se han citado varias razones para justificar esta negligencia –que abarcan las distancias geográficas, la poca gente de la diáspora india que se instaló en la región y la diferencia cultural y lingüística, entre otras–, estas tienen poca importancia en la realidad globalizada actual de las relaciones interestatales. El problema ha sido de percepción y de conocimiento (Seshasayee, 2018). El Estado indio consideraba a América Latina como una región propensa a disturbios políticos violentos e inestabilidad, y, debido a la falta de interacción entre ellos (salvo por el hecho de ser agrupados bajo el mismo rótulo de “tercermundistas”), se soslayó la articulación y el diseño de un modelo útil para basar su interacción.

La promulgación de reformas económicas, así como la urgencia por buscar los nuevos mercados que había traído el comienzo de la globalización, marcaron el inicio de una nueva era en las relaciones entre India y América Latina. El crecimiento económico de India y la abundante disponibilidad de recursos naturales en la región dieron pie a que se desarrollaran las relaciones comerciales primero. El carácter cada vez más democrático de las políticas latinoamericanas y la estabilidad económica de la región después de la crisis de 2008 allanaron aún más el camino para la llegada de empresas indias y, probablemente, también estimularon a los formuladores de políticas. Su condición de polo de crecimiento ha sido un factor importante que impulsó una coordinación económica más estrecha entre India y América Latina.

Como ya señalamos, India tiene un socio estratégico en América Latina que es Brasil. También está en proceso de negociar acuerdos similares con México y con Argentina. Los tres países representan grandes entidades políticas, así como importantes socios comerciales de la India. En los documentos de 2006 y de 2016 de la asociación estratégica India-Brasil se observa una lista asombrosa de áreas de cooperación. Energía, alimentos y agricultura, defensa, actividad espacial, seguridad cibernética y desarrollo de infraestructura fueron solo algunas de las áreas de cooperación identificadas. Esta falta de cohesión en la definición de una agenda de cooperación es una prueba más de que la relación entre ambos actores todavía parece estar en una etapa exploratoria. Es interesante observar la forma en que se ha estructurado esta cooperación en tres niveles: el bilateral, el regional y el multilateral.

A pesar de que se ha comprometido con tres asociaciones estratégicas bilaterales en la región, la prioridad de la política india sigue siendo lograr el consenso sobre ciertos asuntos de alcance internacional que son centrales para los intereses nacionales de este país. Estos son, específicamente, el apoyo a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) y a la candidatura de la India para la membresía permanente, el apoyo a la membresía de la India en el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG), el compromiso con la lucha contra el terrorismo, la declaración de apoyo a la Convención General de las Naciones Unidas sobre el Terrorismo Internacional y la coordinación de políticas para combatir el cambio climático, así como para abordar las cuestiones vinculadas con el desarrollo del sur global.

La percepción de la India de sí misma como una potencia sistémica global se vio intensificada con el crecimiento de su economía y con el liderazgo de Narendra Modi, ya que la búsqueda de erigirse como potencia global se convirtió en parte del mandato político del Partido Bhartiya Janta (BJP). Junto con la firme intención de extender su esfera de influencia, India ha aspirado a reformular y remodelar el ámbito

internacional para que refleje mejor su realidad ambigua y evolucionada de ser un líder mundial legitimado por sus fuertes instituciones democráticas y su historia política pacifista. Los grandes esfuerzos del Gobierno indio en África demuestran su renovado compromiso de ejercer su influencia en el sur global. No obstante, el cambio en el liderazgo político de la India no ha resultado ser particularmente transformador para las relaciones entre India y LAC.

Durante el primer mandato del Gobierno de Modi, el compromiso indio con América Latina se mantuvo en línea con la fórmula implementada en la primera década del siglo XXI. La cooperación en cuanto al BRICS y al G-20 siguió siendo el foco principal y, en efecto, como señalamos, dos de las tres visitas de Modi a la región consistieron en su asistencia a la Cumbre BRICS, en 2016, en Brasil, y su asistencia a la Cumbre del Grupo de los 20 (G-20) en 2018, en Argentina. Sin embargo, es interesante notar que, de los tres acuerdos de asociación estratégica planteados, dos han sido propuestos bajo el Gobierno de Modi. Sin embargo, este potencial incremento en el número de socios estratégicos en la región junto con el creciente número de visitas de alto nivel a varios estados es una señal positiva sobre el rumbo de la relación. No obstante, está claro que el compromiso estratégico de India con América Latina ha sido moldeado por las preocupaciones sistémicas de este país como potencia emergente y su acercamiento a Brasil, en particular, ha sido el resultado de su posición en común como estados intermediarios en la nueva división norte-sur.

El cambio de liderazgo en toda la región, especialmente con el reflujó de la marea rosa, así como las reverberaciones del modelo neoliberal de desarrollo, ha reforzado la cooperación, especialmente en el ámbito económico. La cooperación económica se ha vuelto cada vez más importante en la creciente relación entre India y América Latina, y la siguiente sección intenta describir este aspecto en el escenario actual.

### **Cooperación económica**

La lógica inicial con la que se promovió una era de cooperación entre India y la región se basó, claramente, en las reformas de liberalización promulgadas en sus respectivas economías, así como en la suposición de que estas economías emergentes en la escena global serían motores de crecimiento a futuro. Por lo tanto, la cooperación comercial y económica fue la motivación principal para estrechar los lazos y la razón por la cual el Ministerio de Comercio de la India lanzó el Programa FOCUS-LAC en 1997. El FOCUS-LAC estableció un enfoque basado en tres pilares, a saber: la instrumentación de mecanismos institucionales, la mejora del acceso al mercado y el desarrollo de instalaciones de infraestructura económica para empresas indias en LAC. Aunque era

ambicioso en su alcance, sus logros más importantes fueron la firma del Acuerdo de Comercio Preferencial (PTA) con el Mercosur (que entró en vigencia en 2009) y con Chile a partir de 2007, así como la creación de varias comisiones conjuntas con América Latina. Se promulgaron numerosas medidas en el marco de este programa, ya que los ministros continuaban comprometidos con la idea de que la incorporación de nuevos mercados de América Latina formaba parte integral de la estrategia de India para un crecimiento inclusivo. El programa FOCUS-LAC concluyó en 2019 y aún no se ha renovado.

La percepción de América Latina y del Caribe como un polo de crecimiento emergente se vio acentuada aún más por la congruencia de productos, servicios e intereses comerciales; la notable estabilidad de la región después de la crisis financiera de 2008, en parte debido al crecimiento de la demanda de Asia; su carácter democrático estable, y una población de consumo urbana, de clase media y joven.

Los análisis más prometedores de la relación entre India y América Latina se fundamentaron en el conocimiento del potencial económico de ambos actores. En 2010, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) titulado “India: oportunidades y desafíos para América Latina” subrayó la importancia de los mercados indios para la región. Esto fue seguido por el reciente informe conjunto del BID y el Banco de Exportaciones e Importaciones de la India (EXIM) de 2019, titulado “Un puente entre América Latina y la India” que establece que, si bien la relación económica entre los dos actores no ha alcanzado su potencial, en la actualidad, ninguna puede seguir asumiendo el costo de no desarrollarla.

Otra iniciativa diseñada para contribuir a la creación e intercambio de conocimientos fue la organización de cónclaves de negocios. El séptimo y el octavo Cónclave India-América Latina y el Caribe se llevaron a cabo en México y en Chile, respectivamente, a diferencia de los anteriores, que se celebraron en Nueva Delhi. Estos cónclaves están organizados conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la India (MEA), el Ministerio de Comercio de la India, la Confederación de la Industria de la India (CII) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Del mismo modo, como se ha evidenciado en la reciente visita de Estado del presidente Bolsonaro a India, la mayoría de las visitas diplomáticas son seguidas por foros de negocios para explorar áreas de complementariedad y promover el intercambio de conocimiento.

India se ha convertido en un destino cada vez más importante para las exportaciones latinoamericanas y esta región aún más para las exportaciones indias. De hecho, India ha superado ampliamente a los socios europeos más tradicionales de la región. Con una relación

comercial bidireccional que prácticamente alcanza los cuarenta mil millones de dólares estadounidenses, también se han registrado varias historias de éxito para las empresas indias. Son varias de estas las que se han convertido en marcas reconocidas en LAC, especialmente, en la industria automotriz, farmacéutica y de sistemas informáticos. Actualmente, India comercia más con América Latina que con vecinos más cercanos de Asia central que, tradicionalmente, han tenido gran importancia estratégica en la política exterior india.

Sin embargo, el compromiso entre India y LAC ha sido impulsado más por el sector privado que por políticas públicas. Los altos aranceles y la falta de mecanismos institucionales sólidos siguen siendo las principales barreras para lograr una relación comercial exitosa y más fructífera. En consecuencia, la llegada al poder del Gobierno abiertamente pronegocios del Partido Bhartiya Janta (BJP), en 2014, fue recibida con una gran expectativa en la región, especialmente, teniendo en cuenta que Modi adoptó una política exterior con alto nivel de compromiso y actividad. Con este nuevo Gobierno, la sede de los cónclaves India-LAC se trasladó a América Latina. A esto le siguió un compromiso de expandir el listado de artículos que son parte de los acuerdos de comercio preferencial que existen con Chile y con el Mercosur. La búsqueda de nuevos mercados, junto con la lógica de extender la influencia global de India, en especial teniendo en cuenta la estrecha relación de la región con China, ha dado mayor impulso a la cooperación.

Necesariamente, los intereses indios en la región radican en garantizar la seguridad energética mediante la diversificación de su cadena de suministro. En la actualidad, alrededor del 15 % del petróleo crudo que importa India proviene de LAC. Otro aspecto importante de esta relación económica es la seguridad alimentaria de India, que importa aceite vegetal y semillas oleaginosas de la región. Sin embargo, para proteger a su propia población agrícola –grande y vulnerable–, India siempre ha empleado aranceles elevados para los productos agrícolas importados. Si bien la mayoría de las discusiones entre los países de LAC e India se centran en este tema, los formuladores de políticas indios no han considerado a este sector de cooperación como particularmente relevante, en especial, en lo que se refiere a alimentos no relacionados con el aceite. Sin embargo, a medida que crece la población y la clase media con mayores demandas de consumo, India debe afrontar simultáneamente la disminución de la fertilidad del suelo, la escasez de agua y el aumento de la contaminación. En consecuencia, aún puede haber posibilidades para la cooperación agropecuaria entre India y América Latina.

Otra de las razones que generan interés por desarrollar vínculos más estrechos es la riqueza de recursos de América Latina, ya que esas materias primas pueden ayudar a impulsar el crecimiento económico

de India en el futuro. Actualmente, India importa grandes cantidades de oro, cobre y litio de la región.

Con el embargo de Estados Unidos a Venezuela, el mayor proveedor de petróleo crudo de India dentro de la región, así como con el cambio en las alineaciones políticas y en los liderazgos tanto en India como en LAC, se puede vislumbrar una nueva matriz energética. Durante la reciente visita del presidente de Brasil, India firmó varios memorandos de entendimiento sobre cooperación energética, especialmente, en relación con biocombustibles. En estas recientes reuniones, India anunció su objetivo de aumentar la mezcla de etanol en la gasolina al 10 % para 2022, a fin de reducir la importación de petróleo crudo. Dada la escala de los recursos de gas y de petróleo en América Latina, la mayoría de las principales compañías petroleras indias están involucradas en todos los eslabones de la cadena de producción de petróleo en la región. Por ejemplo, Numaligarh Refinery Limited, con sede en India, opera en siete países latinoamericanos.

El potencial de esta relación comercial continúa alimentando las esperanzas de estrechar los lazos. Sin embargo, sigue siendo impulsado más por el sector empresarial que por una política activa del Gobierno. Además, sigue limitado a los principales socios comerciales y a sectores específicos, si bien las iniciativas gubernamentales han tenido éxito en promover el proceso de identificación de complementariedades.

Aunque en los últimos tiempos estuvo orientada a los negocios, la política exterior india ha promovido fuertemente su relación con la región en el marco de la cooperación sur-sur. La India, en su afán por obtener estatus internacional, se ve obligada a encontrar aliados con ideas afines. En el siguiente apartado analizamos ese tema.

## **Coordinación multilateral India-América Latina**

India y América Latina, a menudo, son considerados socios naturales, a pesar de las distancias geográficas, las barreras lingüísticas y la falta de experiencias históricas compartidas. La naturalidad de esta asociación se basa en que comparten los mismos principios de democracia, justicia e igualdad. Aunque el compromiso económico y político es relativamente nuevo, el compromiso y la cooperación internacional tienen una historia mucho más extensa, como lo demuestra claramente su condición de miembros del Grupo de los Setenta y Siete (G77). Su pertenencia al G77 los une en su compromiso a someterse a las aspiraciones de las potencias de turno, así como en su defensa de la necesidad de una agenda de desarrollo más equitativa. La solidaridad latinoamericana extendida al Movimiento de los Países no Alineados también formó parte de ese mismo impulso armonizador.

La política exterior india siempre ha estado fuertemente comprometida con el multilateralismo. La condición de potencia emergente y de poder hegemónico regional en el sur de Asia ha alentado a India en su deseo de ocupar un papel protagónico en el escenario internacional. Impulsada por su crecimiento económico y atendiendo a su deseo de cambiar el sistema, asumió un papel de liderazgo en varios foros de cooperación Sur-Sur. Brasil, México y Argentina, los tres socios estratégicos de India en la región, son miembros del G-20, un foro multilateral del que India también forma parte.

Su consonancia de intereses y estatus ha hecho que India y Brasil formen un entramado de organizaciones plurilaterales con el fin de reforzar la coordinación de políticas en temas de interés mutuo, a saber, el Foro de Diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica (IBSA); el grupo BRICS; el bloque de Brasil, Sudáfrica, India y China (BASIC), y el Grupo de los Cuatro (G4), que comprende a India, Brasil, Alemania y Japón. Ambos países abogan por una reforma del sistema multilateral –especialmente, el CSNU– y se postulan como nuevos miembros permanentes del Consejo y como representantes de un nuevo sistema internacional. En todas las declaraciones conjuntas publicadas luego de las recientes reuniones de India con varios estados miembro de la región, todos han apoyado su aspiración a un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), excepto Argentina, aunque esta ha respaldado la necesidad de reformar el CSNU. Otro objetivo político importante, respecto del cual India aspira a generar consenso internacional, ha sido su membresía en el Grupo de Suministradores Nucleares. Todos los estados latinoamericanos han apoyado bilateralmente su petición.

India también ha intentado generar aliados para combatir el terrorismo, así como para apoyar la ratificación de la Convención General de las Naciones Unidas contra el Terrorismo Internacional (CCIT). La postura vehementemente antiterrorista de la India es producto de su amarga historia con sus vecinos del sur de Asia, en especial, Pakistán. Todas las visitas recientes de alto nivel hacia y desde países latinoamericanos ocurrieron después de febrero de 2019 y, por ende, en forma posterior al ataque de Pulwama en Cachemira. Bolivia, Chile y Argentina condenaron enérgicamente los ataques de Pulwama, sumando peso a la posición internacional de India. Cuando se debatió el tema en el CSNU, Perú y la República Dominicana apoyaron la postura de India de no intervención en Cachemira.

El cambio climático es otro asunto que, a menudo, se debate entre India y sus socios latinoamericanos. Destacando la necesidad de la coordinación de políticas internacionales, han apoyado firmemente el principio de “responsabilidad común pero diferenciada”. También figuran en la agenda común, con regularidad, otra serie de temas relacionados con el hambre, la reducción de la pobreza y el desarrollo.



A pesar de su participación en varios foros plurilaterales con Brasil, India no tiene una respuesta coordinada integral hacia América Latina como región. Aunque fue el primer socio de diálogo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), no llegó a formar un foro exclusivo como lo hizo China.

Del mismo modo que existe el Foro India-África, que mantiene diálogos regulares, se ha propuesto la creación de un diálogo India-América Latina durante varios años, pero esto no ha logrado concretarse. Si bien el Gobierno de Modi inauguró varias embajadas y misiones diplomáticas nuevas en África, no se ha planteado esa misma urgencia en América Latina, algo que ha sido criticado por sus socios latinoamericanos. A diferencia de China, que cuenta con un representante especial para asuntos de América Latina, India no ha creado un puesto de esas características. Además de su Acuerdo de Comercio Preferencial (PTA) con el Mercosur, India tiene estatus de observador en la Alianza del Pacífico, dónde ha mostrado interés en expandir su participación durante la última visita del vicepresidente a Perú.

Es de suponer que, si bien India y América Latina tienen varias complementariedades en lo que respecta a las preocupaciones sistémicas inherentes a su condición de miembros del sur global, India ha optado por generar consenso para sus propias ambiciones sistémicas e internacionales, en lugar de perseguir una política articulada o coordinada hacia la región en su conjunto. Aunque el multilateralismo es el sistema de creencias general, el compromiso y la coordinación de políticas siguen siendo bilaterales.

América Latina sigue estando subrepresentada en gran medida en la percepción de los formuladores de políticas indios y, aunque los negocios podrían estar creciendo, las cifras no presagian ningún cambio rápido o sustancial en la relación. A medida que la importancia de India continúa creciendo internacionalmente, su relevancia como socio estratégico sigue incrementándose para el resto del mundo, debido al gran tamaño de su mercado. Pero para India, América Latina se mantiene al margen de sus objetivos de política exterior, más allá del de consolidar su presencia en el sistema internacional.

El carácter ambiguo del potencial de la relación se explica mejor si se tiene en cuenta el hecho de que, a pesar de la intensificación de las visitas políticas y del aumento de la actividad comercial, en realidad, la relación parece haberse estancado en el momento del nacimiento diplomático del G77 en 1964. No hay vuelos directos desde Nueva Delhi a ningún país latinoamericano y, aunque África se llenó de embajadas indias, no se han cumplido las promesas de reproducir esta situación en América Latina. La realidad de América Latina sigue

siendo desconcertante para India. Una popular película de cine tamil llamada *Robot de 2010*, protagonizada por las superestrellas indias Rajnikant y Aishwarya Rai Bachchan, fue filmada en Machu Picchu, mientras de fondo sonaba una canción titulada *Kilimanjaro*.

Las ambiciones globales de India no parecen considerar a América Latina. Sus intereses comerciales sufren de parálisis política y negligencia. Sin embargo, el potencial tan promocionado de la relación sigue siendo una gran hipótesis de trabajo que alimenta la esperanza de que la intensificación de la actividad diplomática de los últimos meses pueda marcar el inicio de una nueva era de cooperación y solidaridad.

# Irán y América Latina en el siglo XXI

Paulo Botta

Irán es un estado con una posición geopolítica central en Oriente Medio. Posee un pasado imperial que se ha desarrollado a lo largo de siglos en el territorio de la actual República Islámica y de las cuales el gobierno se siente, en parte, heredero.

Resulta, en consecuencia, entendible que su agenda de política exterior esté centrada en las relaciones con los vecinos, las cuales han sido crónicamente tensas en las últimas cuatro décadas.

Más allá de su agenda regional, el otro gran tema que ha acaparado la atención de los decisores iraníes es el referido a las relaciones con los países del denominado Grupo 5+1 con quienes, durante casi una década, ha intentado una solución diplomática al problema planteado por su programa nuclear. A ello podríamos agregar las relaciones con los países asiáticos que representan los principales mercados para sus exportaciones de hidrocarburos y, por supuesto, las relaciones con Estados Unidos e Israel, con los cuales mantiene un estado de tensión, por no decir de conflicto, desde el establecimiento de la República Islámica de Irán en 1979.

Si tomamos en consideración esa agenda de política exterior, América Latina no aparece como una prioridad fácil de justificar. Sin embargo, durante los primeros años del presente siglo, eventos políticos en Irán y en algunos países de esta región generaron un contexto que permitió desarrollar las relaciones hasta niveles nunca vistos que, a su vez, dieron lugar a reacciones por parte de otros actores internacionales que vieron con preocupación la presencia iraní en estos países.

Podemos adelantar que lo que se dio fue una combinación de factores internos y externos en los decisores iraníes que les llevaron a aumentar la presencia exterior del país en regiones antes consideradas como demasiado alejadas para justificar la inversión de recursos políticos y económicos. De manera paralela, la ascendente posición de Hugo Chávez en Venezuela y el crecimiento de su exposición internacional, hicieron que se buscaran aliados en países con un marcado discurso antinorteamericano, y de ahí que Irán apareciera como un candidato de inmejorables credenciales.

Esto constituyó la base de tres lustros de relaciones con gran cobertura mediática, altísimos niveles de retórica y escasísimos resultados concretos debido, particularmente, a las limitaciones estructurales de

una relación donde los intereses convergentes no pudieron superar los divergentes.

Uno de los puntos de partida señala que las relaciones han sido sobredimensionadas tanto por la República Islámica de Irán, como por parte de algunos gobiernos latinoamericanos, por estados que han tenido diferencias con el gobierno iraní, como es el caso del norteamericano a israelí. Por razones diversas, desde estos tres ámbitos se intentó presentar a estos vínculos como más importantes y significativos de lo que eran en realidad.

Desde el lado iraní, enfatizar la existencia de lazos con países latinoamericanos, buscaba señalar a la opinión pública interna que Irán seguía teniendo una presencia global, y aún más, en la zona considerada como “patio trasero” de los Estados Unidos.

Para los gobiernos latinoamericanos, particularmente los miembros del ALBA, se trataba de enfatizar, a su vez, las relaciones con un país considerado como el más importante opositor a las políticas de Estados Unidos en Oriente Medio. El mismo papel que los gobiernos del ALBA pretendían desempeñar en América Latina.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos e Israel, se realizó un gran esfuerzo tendiente a magnificar la presencia iraní en América Latina. De este modo, se vinculaba a sus objetivos de política exterior que eran básicamente los de mostrar a Irán como un peligro a nivel global.

De esa manera, los tres actores involucrados (Gobiernos latinoamericanos, iraní y los opositores a Irán) coincidieron en sobredimensionar la importancia de estas relaciones, lo que dio por resultado una mezcla de hechos realizados, con iniciativas y proyectos planificados y presentados como concretos. En este tema, el trabajo del analista es separar el trigo de la cizaña, lo hecho de lo imaginado.

Así, en pocos temas de la agenda internacional se mezclan, de manera tan compleja, la realidad y la ficción, y los intereses de diversos actores más allá de los directamente involucrados como en las relaciones entre Irán y América Latina. Uno de los puntos que más llama la atención, es el desequilibrio existente entre el gran tratamiento mediático que se le ha dado a esta temática frente al escasísimo análisis académico.

La muerte de Hugo Chávez, el descenso de los precios del petróleo, la llegada al poder de Hassan Rouhani y el acuerdo nuclear 5+1 hicieron que alrededor de 2015, se produjera un descenso significativo de las relaciones irano-latinoamericanas, particularmente las que se desarrollaron entre Teherán y los gobiernos bolivarianos.

Las prioridades de la política exterior iraní cambiaron diametralmente, tanto en los temas (particularmente orientados a buscar inversiones y acuerdos tecnológicos) como en lo referido a las áreas geográficas prioritarias (donde los países europeos ocuparon un lugar central). Así, los últimos años fueron testigos de una importante reducción en la actividad iraní en América Latina.

En la actualidad vemos pocas iniciativas, más que nada una especie de “diplomacia de oportunidad” que les sirve para mostrar a los involucrados que aún tienen amigos en el exterior, pero no existe, hasta donde puede verse, una estrategia de vinculación a largo plazo debido, más que nada y como lo decíamos al inicio, a la escasa importancia mutua que tienen los países.

### **Las relaciones irano-latinoamericanas durante el siglo XX**

Desde inicios del siglo pasado y hasta la Revolución de 1978-1979, los vínculos entre Irán y los países latinoamericanos suelen ser catalogadas de “mutua irrelevancia”. A pesar de haberse establecido relaciones en la primera mitad del siglo XX (México en 1899, Argentina en 1902, Brasil en 1903, Chile en 1942 y Venezuela en 1950) y de algunos intercambios comerciales, lo cierto es que las relaciones eran más formales que reales en cuanto a los contenidos. En 1935, se abrió la embajada iraní en Argentina y, en 1953, en Brasil en el mismo momento en que el Gobierno argentino establecía una representación diplomática permanente en Teherán.

Es posible que el escaso interés iraní se vinculara con la decadencia de los últimos años de la dinastía Qajar, el establecimiento de la Pahlevi (1925) y la inestabilidad derivada de la Segunda Guerra Mundial que llevó a la ocupación por parte del Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la nacionalización del petróleo iraní que provocó el golpe de estado contra el primer ministro, Mohamed Mossadegh en 1953.

A partir de esos años, se generó un cambio puesto que Irán aumentó su importancia internacional en base a su riqueza petrolera, su alianza con los Estados Unidos y la importancia de sus fuerzas armadas. Los desequilibrios sociales y el creciente autoritarismo del Sha no limitaron su voluntad de convertirse en un actor global y fue en ese contexto en que se dieron los primeros acercamientos.

El hito más significativo de esos años fue la visita a Brasil y Argentina en 1965, del Sha Reza Pahlevi y su tercera esposa, Farah Diba (quien acaparó gran atención mediática como ícono de la moda).

Posteriormente, durante los años setenta del siglo pasado, Irán encontró en los estados latinoamericanos productores de petróleo, los interlocutores regionales a partir de los cuales intentó realizar inversiones y coordinar estrategias en el mercado global de hidrocarburos. Esos fueron los casos de Venezuela (donde Irán abrió una embajada en 1972), México y Ecuador (Camacho Padilla, 2019).

Luego del golpe de Estado en Chile en septiembre de 1973, el general Pinochet abrió su embajada en Irán en 1974 con la intención de acercarse a un aliado central de los Estados Unidos en Oriente Medio y, además, intentar atraer inversiones iraníes hacia Chile.

En 1975, el Sha realizó una segunda visita a América Latina que incluyó México y Venezuela, país que en 1973 había establecido una embajada en Teherán. En 1977, el presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, junto con varios ministros, visitó Irán para firmar acuerdos comerciales y coordinar una estrategia común en el ámbito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

La Revolución de 1979 y el inicio de la guerra con Irak en 1980, además de la crisis de los rehenes por la toma de la Embajada de los Estados Unidos en Teherán, cambió sustancialmente la agenda de Irán con América Latina y emergieran dos nuevos ámbitos de interés: compras de *commodities* (arroz, soja, trigo) y armamento.

Hacia 1986 se agregó con Argentina el de la tecnología nuclear que, debido al esquema de inserción internacional del gobierno de Carlos Menem (1989-1999), no se concretó (Botta, 2010).

Deberíamos esperar hasta el año 2000 cuando un Jefe de Gobierno, Mohammed Jatamí, volviera a visitar América Latina para visitar Cuba y Venezuela, pero será, indudablemente la vinculación entre Hugo Chávez y Mahmud Ahmadineyad, Presidente de Irán entre 2005 y 2013, la que marcaría el período de mayor desarrollo de las relaciones entre la República Islámica y América Latina.

### **Para el tango hacen falta dos: las causas del acercamiento iraní-latinoamericano**

El ingreso de potencias extrarregionales no tradicionales a América Latina, fue uno de los datos más claros que nos ha dejado la primera década del presente siglo.

Causas endógenas y exógenas llevaron a esta situación totalmente novedosa en la historia reciente de la región.

Entre las primeras, podemos citar la tendencia de los gobiernos denominados “populistas” o “izquierdistas” por incluir nuevos socios en sus esquemas de inserción internacional con una clara intención de disminuir el poder relativo tradicional de los Estados Unidos de América. Eso llevó al acercamiento con países como Irán con el que tenían en común una clara tendencia “antinorteamericana”, y poco más. Esta fue la política implementada por Venezuela, liderada por Hugo Chávez, y que influyó en esos años en otros países del “eje bolivariano”, es decir, los estados que se sumaron a la iniciativa del ALBA, tales como Bolivia, Ecuador, Nicaragua.

Entre 2009 y 2011 apareció Brasil, como líder regional en América Latina, intentando tener una presencia activa a nivel global no solo a través de su actividad bilateral sino también a través de foros como el conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), o el que reúne a India, Brasil y Sudáfrica (IBSA). En ese contexto, debe entenderse el intento brasilero-turco de mediación, en mayo de 2010, entre Irán y el grupo 5+1.

Con la llegada de Dilma Rousseff al poder, en enero de 2011, las prioridades de política exterior de Brasil se modificaron, retomando una postura más cercana a los países occidentales y, necesariamente, más críticas hacia Irán. Como consecuencia de ello, Venezuela volvió a cobrar importancia como principal socio iraní en la región. Posición que mantuvo, aunque cada vez más débil, a medida que la crisis económica, social y política venezolana se agravaba sobre todo a partir de la muerte, en marzo de 2013, de Hugo Chávez.

Irán, debemos decirlo, no fue el único destinatario del interés de los países latinoamericanos. También se fortaleció la presencia de China, Rusia, India y Turquía, entre los casos más significativos.

A ello hay que agregar, como causa exógena, el desinterés de las distintas administraciones norteamericanas por América Latina con una política exterior centrada en Afganistán (Asia Central), Irak (Oriente Medio) y la “Guerra Global contra el Terrorismo” donde solo los temas que se vincularan con focos terroristas de inspiración salafista-yihadista acaparaban la atención de Washington. Posteriormente apareció con fuerza el papel de China en el escenario internacional y la transición hacia una política centrada en el océano Pacífico.

Así, esa combinación entre desinterés del socio tradicional (aunque no exento de malos recuerdos en algunos sectores de las sociedades latinoamericanas, que se refleja en la idea de la región como “patio trasero” norteamericano) y la voluntad de encontrar nuevos socios por parte de algunos gobiernos latinoamericanos, es que se dio este proceso de la aparición de potencias extrarregionales no tradicionales.

Desde el lado iraní, por otra parte, también se dieron causas concurrentes que explican el interés en América Latina durante esos años. Así, una de las consecuencias más tangibles de la crisis generada por programa nuclear de Irán fue la disminución de los vínculos internacionales de ese país a partir de enero de 2006, cuando el tema fue llevado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por incumplimiento de sus responsabilidades internacionales en el marco del Tratado de No Proliferación según lo determinó el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Las sanciones internacionales, a partir de ese momento, sumaron no solo a los Estados Unidos, sino también a socios europeos cuyas vinculaciones con Irán no habían sufrido una caída significativa, sino que se mantenían a un buen nivel.

En ese contexto, cada vez más tenso a nivel diplomático, es que la política exterior iraní buscó nuevos socios permeables a sus puntos de vista. Esto fue presentado desde Teherán como la natural expansión geográfica de las vinculaciones de una potencia regional media con el objetivo de convertirse en un actor global. De esa manera, África subsahariana y América Latina aparecieron en el esquema de la política exterior iraní como nunca lo habían hecho en la historia de la República Islámica.

Durante el período analizado, y aún a riesgo de simplificar el proceso, en líneas generales es posible considerar los siguientes períodos:

Entre los años 2001 y 2005, las relaciones bilaterales entre Irán y los países latinoamericanos eran más formales que plenas de contenido. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y, en menor medida, el Movimiento de los Países no Alineados, representaban un importante medio de vinculación multilateral que alcanzaba a algunos países latinoamericanos (Venezuela, Cuba, Brasil, para citar algunos casos). A medida que la tensión diplomática por el programa nuclear iraní aumente, también lo hará la importancia de América Latina para Irán como una forma de diversificar sus vínculos a nivel internacional.

Entre los años 2005 y 2013, el período que corresponde con las dos presidencias de Mahmud Ahmadineyad, podemos identificar distintos momentos: entre 2005 y 2009, Venezuela fue el actor más importante, en esa época presidida por Hugo Chávez quien acercó a otros miembros del ALBA a Irán. Asistimos, de esa manera, al establecimiento de relaciones diplomáticas, visitas de alto nivel, apertura de misiones diplomáticas permanentes y centros culturales, realización de misiones comerciales, entre otras acciones.

Así, y para mostrar el impacto de esos años, podemos señalar que Irán restableció relaciones con Nicaragua (cortadas en 1991) en enero de



2007 y las estableció con Bolivia en septiembre de 2007 y con San Vicente y las Granadinas en 2008. Se abrieron embajadas en Ecuador, en Nicaragua y en Bolivia. Ecuador, durante esos años, adquirió particular importancia para Irán, luego de que el Gobierno de Quito regresara a la OPEP en 2007, constituyendo junto con Venezuela, dos importantes socios de Irán en el seno de esa organización.

Hay dos perspectivas a la hora de analizar las motivaciones fundamentales del interés iraní en América Latina: la primera explicación, la favorecida por las fuentes iraníes, hacía referencia a la idea de que este país, como actor global, debía comenzar a vincularse con actores lejanos geográficamente y culturalmente, pero con los cuales Irán tenía legítimo interés en relacionarse. Las relaciones de Irán con los países de América Latina han sido periféricas en cuanto a su importancia real, dependientes de los esquemas de inserción internacional más que política exteriores activas. En ese sentido, el interés en América Latina era presentado como un avance en cuanto a la importancia dada a esta región desde Teherán.

La segunda explicación, reflejada en los puntos de vista de los Estados Unidos, afirmaba que Irán buscaba tener una presencia en una región históricamente reservada como privativa de Washington. Una extensión de la decimonónica Doctrina Monroe. A ello, habría que sumarle el hecho de que la presencia de Irán era presentada con un gran énfasis en términos de amenaza a la seguridad regional<sup>1</sup>.

Estos dos intentos explicativos encerraban elementos verdaderos, y no se los puede excluir detrás de la lógica de los decisores iraníes. Lo cierto es que las capacidades mismas de Irán señalaron rápidamente las limitaciones más que las posibilidades. De ahí, que las relaciones cayeran rápidamente en el ámbito de la retórica grandilocuente más que en acciones políticas concretas.

Es importante considerar lo que significó el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) para Irán. A partir de ese momento, y a excepción de actividades o visitas muy puntuales, Irán disminuyó su atención e interés en América Latina priorizando otras regiones, particularmente Europa y Asia.

## **Relaciones políticas entre América Latina e Irán**

Desde el establecimiento de la República Islámica de Irán en 1979, Mohamed Jatamí fue el primer presidente iraní en visitar América Latina. Lo hizo en tres ocasiones: la primera, en septiembre de 2000, cuando visitó Venezuela y Cuba aprovechando su viaje a Caracas para asistir a la Cumbre de la OPEP que se realizó en esa ciudad. La segunda

visita se produjo en febrero de 2004, para asistir en Caracas a la reunión del Grupo de los 15 (aprovechando esta ocasión para entrevistarse con presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso), mientras que la tercera visita se produjo en de marzo de 2005 cuando visitó Venezuela. Como puede verse a partir de estos viajes, las relaciones se desarrollaban centralmente a través de ámbitos multilaterales como la OPEP y el G-15 a lo que debemos agregar el Grupo de los Países no Alineados, del cual Irán forma parte muy activa.

Como se ha señalado, habría que esperar hasta que Mahmud Ahmadineyad llegara al poder en agosto de 2005, para que América Latina apareciera con fuerza en la agenda de política exterior iraní amparado por las condiciones que se han señalado en párrafos anteriores. Sin embargo, el paso de una presencia iraní en el ámbito multilateral hacia uno bilateral centrado en los países del ALBA no fue inmediato. Ahmadineyad viajó, en septiembre de 2006, para asistir a la XIV Cumbre de los Países no alineados que se realizó en La Habana y aprovechó para visitar Venezuela.

Recién en enero de 2007, visitó Nicaragua, Venezuela y Ecuador convirtiéndose en la primera visita regional de un jefe de Estado enmarcado en una visión bilateral. Pocos meses después, en septiembre de 2007, llegó a Venezuela y a Bolivia. En este último caso, fue una escala de cinco horas durante su viaje a Nueva York a la apertura anual de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. La prioridad de la política exterior iraní era mostrar que había vínculos a nivel internacional a pesar de las sanciones internacionales.

Aunque durante la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009), Venezuela fue la puerta de entrada de Irán a América Latina ya que fue el Gobierno de Hugo Chávez el que profundizó sus vínculos con Irán y, a la vez, influyó para que otros países del ALBA hicieran lo propio, ello no debe hacernos pensar que las relaciones irano-venezolanas eran totalmente fluidas y sin problemas. Los reportes de problemas derivados de diferencias culturales, escasos avances en los proyectos conjuntos y competencia en los mercados petroleros fueron subordinados a la excelente relación personal entre Chávez y Ahmadineyad, pero las respectivas burocracias y la ausencia de estos dos líderes se convirtieron en limitaciones estructurales imposibles de superar.

Pero Venezuela no fue el único caso. Otros miembros del ALBA también mostraron limitaciones en sus vínculos con Irán más allá de lo declamado en los medios de comunicación.

El caso nicaragüense es muy representativo. Daniel Ortega asumió la presidencia el 10 de enero de 2007, ese mismo día formalizó su ingreso

al ALBA. Dos días después, llegó a Nicaragua Mahmud Ahmadineyad, su presencia sirvió para que se restablecieran las relaciones diplomáticas entre Irán y Nicaragua, se decidiera la reapertura de las respectivas embajadas y se anunciaron una serie de proyectos de cooperación. En junio de ese año, el presidente Ortega visitó Irán, entrevistándose con las más altas autoridades del país. Hacia finales de 2007 se habían abierto embajadas en Managua y Teherán. Esto llevó a pensar que Irán podría aprovechar esas ventajas para sentar una base de influencia en América Central. Sin embargo, proyectos grandilocuentes como un puerto de aguas profundas en Monkey Point, en el sur de Nicaragua, una iniciativa que alcanzaría los trescientos cincuenta millones de dólares o la construcción de embalses y centrales de energía con financiación iraní nunca se concretaron.

Entre mediados y finales de 2009, coincidiendo con el inicio de la segunda presidencia de Mahmud Ahmadineyad y el último período presidencial de Lula da Silva, se dio una combinación de motivaciones políticas desde estos dos países. Del lado brasileiro, la política exterior de Lula buscó la expansión de la presencia de Brasil a nivel global para presentar al país como una potencia media con vocación de *global player*, tal como lo demostró su intento de mediar, junto con Turquía, en el proceso de negociación por el programa nuclear de Irán en mayo de 2010.

Sin embargo, todo cambió con la llegada de Dilma Rousseff al poder y la modificación de su política exterior. Un ejemplo de esto, fue la quinta visita de Mahmud Ahmadineyad a América Latina, en mayo de 2012, donde Brasil no estuvo incluido en la agenda y significó el regreso de Irán a Caracas, un socio que había pasado al segundo nivel durante la luna de miel irano-brasileña de 2009 y 2010.

Ese viaje también trajo otra mala noticia para Ahmadineyad ya que la no inclusión de Guatemala representó la pérdida de la oportunidad de visitar un país que en esos momentos acababa de comenzar su período como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lo que habría tenido un impacto muy importante para Teherán. En definitiva, ese viaje sin Brasil, Guatemala y Bolivia y sin los principales socios comerciales de Irán en la región (Argentina, Uruguay y México) representó para Ahmadineyad una visita limitada a los países del ALBA, donde a pesar de los elogios y la retórica antiimperialista y de hermandad no pudieron ocultarse las contradicciones y limitaciones de las mismas.

Un caso especial es el de las relaciones entre Argentina e Irán. En marzo de 1992, se llevó a cabo un atentado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires y, en julio de 1994, otro contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), la organización comunitaria judía

más importante del país. En el primer ataque murieron veintinueve personas y ochenta y seis en el segundo, además de registrarse centenares de heridos. En ambos casos, la justicia argentina señaló al grupo libanés Hezbollah como responsable directo con colaboración de altos funcionarios de la República Islámica de Irán.

Demás está decir, que estos hechos se convirtieron en el hito más importante de los vínculos bilaterales argentino-iraníes. A partir de ese momento, las relaciones diplomáticas se han mantenido a niveles de encargados de negocios y con muy escasos contactos debido a las diferencias sustanciales sobre este caso. Se trata de una situación excepcional en cuanto al relacionamiento irano-latinoamericano, por lo que debería ser estudiado de manera exclusiva. Tan solo podríamos señalar un dato paradójico de estos vínculos: a pesar de las acusaciones y del bajo nivel de relaciones políticas, a nivel comercial las relaciones no se resintieron debido a que los productos exportados, en su mayoría *commodities*, no se vieron afectados ni por el vínculo bilateral ni por las sanciones internacionales impuestas a Irán en el marco de su programa nuclear.

Si volvemos al marco general, debemos enfatizar que el punto de inflexión en la agenda irano-latinoamericana, se dio entre 2013 y 2015. Es decir, el período que se inicia con la muerte de Hugo Chávez (marzo de 2013), continua con la llegada al poder de Hassan Rouhani (agosto de 2013) y concluye con las negociaciones que condujeron en la firma del PAIC en julio de 2015.

A pesar de ello, se intentaron mantener las visitas oficiales de alto nivel como la realizada por parlamentarios iraníes en marzo de 2014 a Cuba y Venezuela (de la que participó el presidente de la Comisión de Política Exterior y Seguridad Nacional, Aladín Boroujerdi) o la del vicepresidente Eshaq Jahangiri en el marco de la Cumbre del Grupo de los 77 (G-77) en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en junio de 2014, donde se reunió con varios funcionarios latinoamericanos.

Otros encuentros se realizaron en el marco del Movimiento de los Países no Alineados, del que forman parte tanto Irán como varios países latinoamericanos, incluyendo la reunión que se realizara en Teherán en agosto de 2014.

Sin embargo, es imposible negar que el interés central en ese período de Irán era conseguir un acuerdo con el Grupo 5+1. Cuando se logró, en julio de 2015, fue muy claro que el lugar de América Latina en la agenda política iraní pasó a ser periférico, puesto que el principal objetivo fue mejorar las relaciones con Europa y los países asiáticos los únicos que podían ofrecer mercados, tecnología e inversiones a Irán. Nada de eso podía provenir de América Latina. El realismo ganó a la ideología en la política exterior iraní.

En enero de 2016, apenas el acuerdo PAIC fue aprobado por los organismos internacionales con responsabilidad en el mismo, el presidente Rouhani realizó una visita a Europa tratando de relanzar las vinculaciones comerciales y buscando inversiones para los principales sectores económicos de Irán.

El hecho más significativo del pos-PAIC fue la visita del ministro de relaciones exteriores de Irán, Mohammad Javad Zarif, a seis países latinoamericanos en agosto de 2016 junto con empresarios iraníes en busca de oportunidades comerciales a Nicaragua, Cuba, Ecuador, Chile, Bolivia y Venezuela. Casi un acto protocolar sin ningún tipo de materialización posterior.

Este momento, que hemos denominado pos-PAIC, se produjo un regreso al paradigma de vinculación previo a la presidencia de Ahmadineyad, donde las relaciones irano-latinoamericanas se desarrollaban principalmente a través de ámbitos multilaterales. Así, la primera visita del presidente Hassan Rouhani a Cuba y Venezuela de septiembre de 2016, se realizó en el marco de la XVII Cumbre del Movimiento de Países No Alineados celebrada en Caracas.

Un punto a destacar, aunque excede a los objetivos de este trabajo, es el referido a las relaciones en los ámbitos de defensa y seguridad, los cuales han vuelto a tomar estado público a finales del mes de noviembre de 2018, cuando la Armada de Irán anunció el envío de buques a Venezuela. En este caso, también debemos separar lo dicho del hecho, la retórica de la realidad. Ya en 2017, el jefe de la armada iraní, contraalmirante Hossein Khazandi, había anunciado la presencia de barcos iraníes en puertos venezolanos. En este ámbito, las relaciones irano-latinoamericanas han sido sobredimensionadas por la prensa, desde el lado iraní para demostrar que se trata de una potencia con alcance global y de los estados opositores para demostrar los peligros involucrados. Es necesario, una vez más, separar los anuncios de prensa de lo que realmente luego de plasmó.

Tal vez, la mejor manera de conceptualizar las relaciones entre Irán y los países de América Latina en el período estudiado sea la de la presentación de proyectos grandilocuentes frente a la pobre o nula materialización de los mismos. Así, la mejor manera de ocultar la no materialización de un proyecto fue la de relanzar el proyecto con objetivos aún más ambiciosos. Pero aún la retórica tiene sus límites.

## **Relaciones comerciales entre América Latina e Irán**

Con respecto a las relaciones comerciales hay dos puntos que son destacables. En primer lugar, la motivación política de priorizar los

vínculos con un estado no puede desconocer las realidades económicas. En el caso que nos ocupa y, sobre todo, desde el punto de vista de los gobiernos latinoamericanos del ALBA, este principio fue dejado de lado. Se firmaron acuerdos entre agencias gubernamentales y Memorándums de Entendimiento entre empresas estatales a los fines de incrementar el comercio sin tener en cuenta las potencialidades reales existentes. Lo mismo sucedió en ámbitos aún más ambiciosos, como el de inversiones o iniciativas empresariales conjuntas.

El caso paradigmático es el de Venezuela durante la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad, cuando los precios internacionales del petróleo estaban en niveles altísimos y permitían acciones de este tipo. En 2007, Irán y Venezuela crearon una compañía conjunta dedicada a la exploración, desarrollo, producción y venta de petróleo denominada Venezuela-Iran Oil & Gas Company (VENIROGC) con un capital inicial de mil millones de dólares y una participación del 50 % por parte de la compañía venezolana Petróleos de Venezuela S.A., mientras que el otro 50 % pertenecía a la empresa iraní Petropars. El objetivo central era llevar adelante operaciones en terceros países (Bolivia era uno de los principales objetivos). Sin embargo, ya en esos momentos fuentes de noticias especializadas aseguraban que una compañía de ese tipo tardaría bastante en alcanzar un grado de operatividad, lo cual se confirmó en años subsiguientes.

Durante la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad se firmaron más de un centenar de acuerdos bilaterales entre Irán y Venezuela por un valor de inversión total que alcanzaba los veinte mil millones de dólares. Tan solo una pequeña parte de estos proyectos se materializaron y los que lo hicieron no alcanzaron los objetivos propuestos.

De ahí, la paradoja que los principales socios comerciales, no hayan sido los países del ALBA como Venezuela, Bolivia, Nicaragua o Cuba.

Por el contrario, ello da pie al segundo punto a destacar: que el gobierno de Teherán fue quien benefició de los intercambios comerciales entre Irán y los países del ALBA, ya que esos países, particularmente Venezuela, se convirtieron en destino para sus productos. Eran mercados contruidos artificialmente a partir de la política, sin consideraciones de las condiciones de las ofertas o el precio de las mismas, orientados a empleados del estado. En momentos en que comenzaban a aplicarse sanciones comerciales internacionales a la República Islámica, América Latina emergió como un mercado atrayente donde vender productos que, debido a las restricciones comerciales o debido a su precio elevado o sus características tecnológicas, no podían ingresar a mercados europeos. Así, al amparo de las relaciones políticas, Irán comenzó a vender productos como autos y tractores a países de la región latinoamericana en condiciones ventajosas.

En abril de 2008, el ministro iraní de Industrias y Minas, Ali-Akbar Mehrabian, anunciaba, durante su viaje a Venezuela, acuerdos en el campo de la tecnología farmacéutica, en la producción de partes de tractores, de maquinaria agrícola y en el área de la industria petroquímica. Así, Alcibiades Molina, vicepresidente de la empresa de automóviles irano-venezolana Venirauto, informaba que, durante 2008, esa empresa fabricaría en Venezuela 10.000 vehículos de los modelos Samand y Saipa 141. Esa era la vinculación que, utilizando como base a Venezuela, para luego reexportar a otros países del ALBA, priorizó Irán.

Puede verse que las ventas iraníes se debieron a inversiones destinadas a ganar mercados que no habrían podido obtenerse sin un gran apoyo político, a menos que aceptemos que los ciudadanos venezolanos siempre desearon poder conducir autos iraníes en lugar de franceses, japoneses, alemanes, italianos...

Es este el sentido, en el cual deberíamos entender las noticias sobre las ventas de gasolina de Irán a Venezuela a mediados de 2020. La refinería iraní de *Persian Gulf Star*, la más importante del país, en Bandar Abbas tiene una gran capacidad ociosa, y si a ello le agregamos la caída de los precios internacionales de petróleo, las sanciones secundarias impuestas por Estados Unidos que han cerrado mercados para Irán, como la disminución de la demanda global debido a la crisis del Coronavirus, entendemos el interés iraní en materializar ventas de manera sostenida a Venezuela. Antes que objetivos estratégicos a largo plazo, hay intereses comerciales a corto plazo, aunque se revistan de ideología antiimperialistas y hermandad. Hay más de retórica destinada a las respectivas audiencias internas antes que otra cosa.

Brasil es un caso aparte en cuanto a las relaciones comerciales irano-latinoamericanas ya que representa, por su peso específico, la mayor parte del intercambio comercial. No se trata de un intercambio equilibrado ya que en su mayoría está conformado por exportaciones brasileras hacia Irán. Es un ejemplo de lo que se ha señalado, que la política puede generar modificaciones específicas pero no cambiar las tendencias dadas por las estructuras productivas.

En cuanto a la República Argentina, desde finales de 2007, se han reiniciado las relaciones comerciales que se habían visto interrumpidas debido a los problemas diplomáticos bilaterales derivados de los atentados de 1992 y 1994. La virtual suspensión del comercio bilateral antes de 2008, indique, posiblemente, que no se trató de la desaparición del mismo, sino de la triangulación en cuanto al origen (a través de Brasil) o el destino (a través de Emiratos Árabes Unidos).

## Conclusiones

El primer punto que debemos señalar es que el acercamiento de Irán a América Latina se generó en un contexto signado por el alejamiento que los Estados Unidos de la región y por gobiernos latinoamericanos que favorecían posturas contrarias a la tradicional cercanía que muchos de ellos habían tenido con Washington. Fueron los gobiernos de la “izquierda del siglo XXI” liderados por Venezuela sirvieron de nexo con la República Islámica.

Más allá de esta afirmación, los casos particulares muestran situaciones diversas que deberán ser consideradas aunque, en líneas generales, podemos señalar que los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) favorecieron vínculos políticos a la vez que desde Irán se enfatizaba la necesidad de avanzar en áreas económicas mientras que en otro grupo de países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) la preeminencia la tuvieron las relaciones comerciales por sobre las políticas. Aunque, en el caso brasilero, durante la última parte de la presidencia de Lula da Silva se generaron avances políticos que no resistieron el cambio de gobierno (que era del mismo partido político, por cierto).

Vinculado a lo que acabamos de mencionar, un segundo punto a señalar es que no se ha tratado de relaciones tendientes a durar en el tiempo, es decir, basadas en intereses comunes o en proyectos a largo plazo, sino que se ha tratado de proyectos entre gobiernos destinados a sufrir las consecuencias de las modificaciones de las respectivas políticas domésticas.

También ha habido un uso extensivo, y exagerado de la retórica por parte de los actores involucrados en las relaciones irano-latinoamericanas, quienes presentaron cada proyecto como si fuera el resultado y cada idea como una realidad, algo destinado a sus respectivas audiencias internas. La diferencia entre la retórica y la realidad y lo poco transparente de las relaciones permitió a que estados que se oponen a la política iraní pudieran presentar esos vínculos como intrínsecamente peligrosos.

Las motivaciones que llevaron tanto a Irán como a los países latinoamericanos, especialmente los miembros del ALBA, fueron distintas y no estuvieron basadas en un interés esencial en profundizar esos vínculos *per se*, sino como reacciones a agendas de políticas exterior que no tuvieron más que un encuentro particular en el tiempo pero no se sentaron las bases para vinculaciones a largo plazo.

Es posible agregar que las vinculaciones, aún con los países del ALBA, se convirtieron básicamente en contactos entre gobiernos, con todas



las limitaciones que ello implica. Así, cuando las administraciones latinoamericanas cambiaron de signo político, las reuniones, visitas y acuerdos desaparecieron.

Resulta interesante ver los límites de la acción política, es decir, querer desarrollar vínculos económicos que no tenían realmente potencialidad o que incluían problemas logísticos insalvables.

Las relaciones político-diplomáticas no tuvieron un correlato económico-comercial. Los casos más emblemáticos son los de Argentina y Venezuela. En el primer caso, las mismas se encuentran en una situación de difícil solución por los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA y, sin embargo, las comerciales alcanzaron altísimos niveles en estos años. En el caso venezolano, a pesar de los estrechos contactos, nunca pudo superarse el problema de la incompatibilidad de oferta y demanda.

El cambio de la Administración iraní en 2013, a partir de la llegada de Rouhani al poder con una agenda de política interior y exterior opuesta a la de Mahmud Ahmadineyah, la reactivación de las negociaciones por el programa nuclear iraní y la muerte de Hugo Chávez, hicieron que América Latina desapareciera, una vez más, de las prioridades de la política exterior de Irán.

La ruptura del PAIC, en mayo de 2018, y del restablecimiento de sanciones económicas internacionales a partir de finales de ese año, ha modificado la agenda de política exterior de Irán. A pesar de que el contexto internacional semeje al que existía previo a la firma del acuerdo nuclear no podemos afirmar que se abra una nueva oportunidad de desarrollo para las relaciones irano-latinoamericanas. Las limitaciones demostradas en el período analizado en cuanto a las posibilidades de vinculación comercial, así como la modificación del escenario político latinoamericano, más cercano a las posiciones de Estados Unidos, como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, para señalar algunos casos, apoyan esta posición.

## Nota

1. Como ejemplos, podemos citar: Karmon, Eli, “Iran and its proxy Hezbollah: strategic penetration in Latin America”, WP N° 18/2009, en Real Instituto Elcano, Madrid, abril de 2009; Sullivan, Mark, “Latin America: Terrorism Issues”, *Congressional Research Service*, RS21049, 25 de enero de 2010; Pinedo, Federico, “Informe sobre las relaciones entre Irán y América Latina”, *Friends of Israel Initiative*, Paper N° 34, noviembre de 2015.



# Turquía y América Latina y el Caribe: entre el europeísmo y el eurasionismo

Ariel González Levaggi

Los vínculos entre Turquía y América Latina y el Caribe se han caracterizado por una tenue intensidad a lo largo de la historia. Sin embargo, los desplazamientos tectónicos de la política mundial y el fortalecimiento de la agencia internacional de la República euroasiática en el Sur Global durante las últimas dos décadas han provisto una serie de incentivos para una mayor proximidad. El artículo argumenta que el cambio de eje desde el occidentalismo hacia el eurasionismo ha puesto en funcionamiento un mecanismo de compensación para neutralizar las tensiones con Occidente. Los promisorios vínculos construidos con América Latina y el Caribe se vieron frustrados con la proyección del giro euroasiático y la falta de socios confiables, especialmente desde 2015 en adelante. La primera sección presenta la transformación de la agenda internacional turca desde el eje occidental al euroasiático, mientras la segunda parte analiza los principales elementos de las vinculaciones turco-latinoamericanas, haciendo particular hincapié en la selección de sus socios regionales, siendo Venezuela el último de ellos.

## El giro euroasiático de Turquía: percepciones e intereses

Localizado entre un extremo del Sudeste Europeo y Asia Menor, la posición geográfica de la República de Turquía expresa de modo natural una proyección euroasiática. Sin embargo, la relación entre la ubicación geográfica y la conducta de los estados no es lineal. En el caso turco, si bien la geografía ha jugado un rol destacado como condicionante de la política exterior, el principal elemento que ha moldeado su conducta externa ha sido el ascenso y descenso de potencias en su vecindad. La resultante de dicho proceso fue el desarrollo de un mecanismo de compensación en sus relaciones con Rusia y Occidente.

Desde su creación en 1923, la República de Turquía ha desarrollado estrategias de compensación geopolítica de carácter dual. Por un lado, Ankara ha tratado de limitar las ambiciones territoriales y geopolíticas rusas mediante un acercamiento con los países occidentales. Un interesante ejemplo histórico fue la decisión del presidente Ismet İnönü de acercarse a Estados Unidos e Inglaterra durante la última fase de la Segunda Guerra Mundial frente a las pretensiones de Stalin sobre los estrechos turcos. En este caso, el mecanismo genera incentivos para afianzar un ancla occidentalista en la política internacional turca. Por

otro lado, frente a una amenaza sobre la integridad territorial apoyada por países occidentales –Síndrome de Sèvres– o la exclusión explícita o implícita de los mecanismos e instituciones occidentales, Turquía generalmente vuelve sus miradas hacia Rusia. Un ejemplo claro fue la reacción frente a las sanciones occidentales que sufrió Ankara luego de su invasión a Chipre en 1974 o la política pro-soviética y antiimperialista de Kemal Atatürk en la primera década de la República. En este sentido, el mecanismo estimula un desplazamiento hacia el eje eurasionista.

La centralidad de la dualidad Rusia-Occidente atraviesa la orientación turca en materia de política internacional. Si bien en el discurso político turco la discusión principal en asuntos internacionales se dirime en la contradicción entre occidentalismo secular y conservadurismo islámico, la inexistencia de grandes poderes en el mundo islámico y la omnipresencia rusa tanto temporal como geográficamente en el espacio euroasiático influyen en las opciones estratégicas turcas. En este caso, Medio Oriente se presenta como un espacio de diversificación en las narrativas antioccidentales, aunque no de compensación dada la debilidad relativa de los principales actores regionales. La misma lógica aplica a áreas del mundo túrquico como el Cáucaso o Asia Central.

Desde los inicios de la guerra fría hasta el congelamiento del proceso de acceso a la Unión Europea, la política internacional turca estuvo anclada generalmente en la alianza con las potencias occidentales, ya sea como miembro pleno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o como socio preferencial del proceso de integración europea en materia comercial. La asociación estratégica con el eje occidental generó una serie de beneficios que facilitaron un consenso generalizado en la *élite* secular turca, desplazando actitudes anti-occidentales originadas en los sucesos que dieron fin al Imperio Otomano y la creación de la Turquía moderna. En primer lugar, Turquía tuvo acceso preferencial a cooperación internacional, financiamiento e inversiones de los Estados Unidos como fue el caso del Plan Marshall. En segundo lugar, Ankara pudo modernizar sus fuerzas armadas de un modo sostenido gracias a las facilidades financieras, la venta de armamento y la disposición estadounidense de fortalecer a su principal pilar oriental de la OTAN frente a sus vecinos del Pacto de Varsovia. Por último, si bien la cercanía con el mercado europeo le daba cierta ventaja para colocar sus productos de baja intensidad tecnológica, la asociación política con el bloque Occidental brindó incentivos adicionales para que los líderes europeos avance en temas de la agenda económica como liberalización comercial, inversiones y migración laboral.

Uno de los intelectuales y políticos más destacados en el área de asuntos internacionales, Ahmet Davutoğlu identificó la implosión de la URSS y el fin de la Guerra Fría como un terremoto geopolítico que alteró las

dinámicas en materia de seguridad internacional (Davutoğlu, 2020: 46-47). Una de las consecuencias de la nueva diversidad geopolítica en espacio euroasiático fue el mayor margen de acción de la agenda regional turca, además de la apertura de nuevos espacios regionales para proyectarse. A lo largo de su historia –con ciertas excepciones– la política externa de Ankara se caracterizó por su falta de activismo. Sin embargo, la caída de la Unión Soviética y el apoyo de Occidente le permitió proyectarse como una especie de ‘modelo’ de país musulmán con fuertes lazos con las potencias occidentales. A principios de los años noventa, referentes políticos como Turgüt Özal y Süleyman Demirel presentaban a la nación como un ‘puente’ entre Oriente y Occidente que promovía un modelo político democrático en una sociedad mayoritariamente musulmana, al mismo tiempo que un esquema capitalismo de libre mercado con relativo éxito en atraer inversión externa. En la primera mitad de los años 1990s, Ankara utilizó su anclaje en el eje occidental para proyectarse hacia el espacio euroasiático como un socio confiable y un interlocutor válido *vis-a-vis* las potencias occidentales.

Al mismo tiempo, Ankara comenzó a utilizar sistemáticamente su mayor libertad de acción. Las menores presiones geopolíticas en el espacio euroasiático facilitaron una continua diversificación de socios, otrora enemigos o simplemente desconocidos. En dicho contexto, la cancillería turca privilegió la construcción de vínculos con la Federación Rusa y las nuevas repúblicas independientes, particularmente aquellas ubicadas en el Cáucaso y Asia Central, con la excepción de Armenia. Durante la misma época, la política internacional turca comienza a descubrir tímidamente destinos no-tradicionales como América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático.

El período inmediato de posguerra fría no alteró la naturaleza del anclaje occidental. Sin embargo, la expansión de la OTAN y el declive de la percepción de amenaza rusa incentivaron el traslado del núcleo de la alianza desde Washington a Bruselas. El americanismo mutó en europeísmo. Este movimiento facilitó un proceso de europeización que tuvo tres efectos desde mediados de los 1990s hasta el inicio del proceso de adhesión a la Unión Europea (2004/5): un gran crecimiento económico con alto contenido de inversiones externas y un salto tecnológico en la producción industrial de origen europeo, un fuerte impulso a la democratización y una política exterior centrada en el uso del poder suave y herramientas comerciales, además de un atípico florecimiento en sus relaciones vecinales, tanto con países europeos como no-europeos (Onis y Yilmaz, 2009: 8-9).

A pesar de un fuerte impulso inicial al proyecto europeísta, el gobierno conservador del Partido Justicia y Desarrollo liderado por Recep Tayyip Erdoğan se encontró frente a una serie de dilemas interconectados

que alteraron la tradicional orientación diplomática turca, y luego potenciaron un cambio de eje estratégico en base al principio de la ‘profundidad estratégica’ (Davutoğlu, 2001). El primer dilema es la cuestión de la identidad y la pertenencia. El proceso de europeización encauzó a la identidad estratégica dentro del marco de una Europa ampliada y plural. A pesar del perfil conservador islamista del Partido Justicia y Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco), la expectativa de incorporarse a la Unión Europea movilizó voluntades y apoyos en sectores de la *élite* secular para llevar adelante una ‘revolución silenciosa’ con transformaciones trascendentes como la supresión de la pena de muerte o la ampliación de derechos culturales a la minoría kurda. Sin embargo, el congelamiento del proceso de acceso en 2007 –luego del bloqueo de uno de los capítulos centrales de la negociación por la Francia de Nicolás Sarkozy– alteró la trayectoria política. Desde entonces, el formato político mutó hacia una posición nativista centrada en la identidad cultural-religiosa por sobre una identidad cívica paneuropea. Los límites a las aspiraciones de integración al proceso europeo junto con las consecuencias de la Primavera Árabe –en especial el conflicto sirio– allanaron el camino para una retórica anti-occidental combinando elementos nacionalistas y religiosos.

En paralelo, la democratización en el sentido amplio que prosperó en el primer período del Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD, por sus siglas en turco) se interrumpió en 2008 ante una reacción política a una causa que estuvo a punto de ilegalizar el PJD y una serie de juicios contra supuestas redes golpista denominadas Ergenekon y Balyoz. La falta de incentivos para continuar con la democratización y las apetencias políticas de Erdoğan para continuar con el poder llevaron a una serie de disputas tanto con la oposición como sectores que habían apoyado al PJD como el movimiento Gülen que posteriormente será catalogado como una organización terrorista. La agudización de tensiones internas junto a las amenazas a la seguridad exacerbadas con el conflicto sirio y una serie de atentados del Estado Islámico y el Partido de los Trabajadores del Kurdistan –ambos considerados terroristas por las autoridades turcas– facilitaron una centralización aún mayor del poder alrededor de Erdoğan. Luego de un polémico proceso de reforma constitucional y la implementación de un sistema presidencial, el proceso de des-democratización se afirmó desde mediados de la década de 2010.

Turquía sufre el síndrome del abandono. En la última parte de la década de 2010, el país de los estrechos ha perdido su rol como socio privilegiado de Occidente, al mismo tiempo que es usualmente identificado como un socio poco confiable y volátil. El giro euroasiático turco radica justamente en la incorporación al eje de los excluidos de Occidente (Hill y Taşpınar, 2006). Junto a Rusia, ambos países son *outsiders* en las estructuras de pertenencia europeas y occidentales

(Sakwa, 2010). En este contexto, la tercera cuestión se vincula a las opciones externas turcas. Luego del proceso de des-democratización y su giro crítico a Occidente, el desarrollo de vínculos políticos con regímenes no democráticos dejó de ser un problema de cálculo en la relación con Occidente, ya que Ankara comenzó a sentirse identificado con países bajo presión occidental.

Más allá de las visiones geopolíticas y los intereses regionales en pugna, Turquía además se aproximó tímidamente a aquellas potencias regionales que presentan un importante grado de resistencia a la hegemonía estadounidense –en especial Moscú e Irán– como parte del mecanismo de compensación para señalar a Occidente su descontento con el lugar que ocupa Ankara en las políticas hacia su vecindario tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos. Sin embargo, el giro euroasiático no es sinónimo de una alianza antioccidental, sino una modalidad operativa que busca incrementar su peso de negociación frente a Occidente, al mismo tiempo que neutralizar acciones percibidas como lesivas a sus intereses nacionales tanto a nivel doméstico como en el plano regional. Turquía no abandonó la OTAN, no renunció a su futura membresía en la Unión Europea ni se incorporó a la Organización para la Cooperación de Shanghái más allá de su estatus como ‘socio de diálogo’. A pesar de las críticas antioccidentales, Turquía sigue perteneciendo a la cosmovisión institucional del mundo atlántico.

### **América Latina y el Caribe en la agenda de la ‘Nueva Turquía’**

Las distancias geográficas y culturales fueron los principales condicionantes históricos de las interacciones entre América Latina y el Caribe con Turquía. Además, nunca hubo una gran comunidad turca en la región, a pesar de la confusión generalizada sobre la denominación de la migración otomana de origen árabe, armenia y judía llamada ‘turca’. En la visión oficial de la Cancillería turca, las relaciones con la región estuvieron estancadas hasta 1990 (MFAT, 2020). Las primeras señales de interés se generaron a partir del fin de la Guerra Fría y la profundización de la globalización económica. El entonces presidente Süleyman Demirel visitó en 1995 la región luego de la primera visita de un alto mandatario latinoamericano, el presidente argentino Carlos Menem. Luego comenzó un proceso de coordinación entre los sectores involucrados en la región tanto privados como públicos cuyo resultado fue el “Plan de Acción para América Latina y el Caribe” de 1998.

La crisis económico-financiera turca (y de su principal socio regional, Argentina) en 2001 frenaron el avance. Sin embargo, la consolidación política del JPD junto con un nuevo proceso de crecimiento económico en ambas partes abrió las puertas a un proceso de rápido acercamiento. En 2006 se declaró el “Año de América Latina y el

Caribe” y la Subsecretaría de Comercio Exterior diseñó una estrategia de expansión Comercial hacia las Américas que dio impulso a una serie de actividades como misiones comerciales, visitas oficiales y cooperación académica. En el diseño del primer ministro Recep Tayyip Erdoğan y sus principales asesores internacionales, la política comercial colaboró con el fortalecimiento del sector empresarial de la ‘*élite verde*’ o conservadora que se venía beneficiando con el modelo económico de apertura comercial producto de la ascensión del “estado comercial” turco (Kirişci, 2009).

Durante la etapa europeísta, el PJD buscó ampliar la presencia turca a nivel global y generar nuevas oportunidades comerciales en regiones no tradicionales. En este sentido, la diplomacia turca incorporaba a América Latina y el Caribe como un espacio para fortalecer su rol como actor global. La región se presentaba como una oportunidad para diversificar los socios políticos y comerciales a nivel global con el objetivo de legitimarse globalmente en apoyo a los esfuerzos regionales de su política exterior, aumentar el comercio e incrementar su influencia en los foros internacionales, especialmente las Naciones Unidas y en el marco del empoderado G20. Como afirma Özkan “las relaciones con América Latina, África y Asia no son una alternativa a las relaciones con Occidente, al igual que tampoco suponen una contradicción” (2014: 6).

Sin embargo, la proyección internacional turca en la región se ha comportado de modo zigzagueante a la hora de establecer relaciones especiales con alguno de los países latinoamericanos. La relación preferencial establecida con la Argentina en la década de 1990 volteó hacia el emergente Brasil liderado por Lula da Silva. En ese entonces, Turquía y Brasil compartían una visión alternativa a un mundo hegemónico, aunque se presentaban como potencias responsables frente a Occidente mediante el fortalecimiento de estructuras de cooperación multilaterales tanto formales como informales. Uno de los ejemplos más importantes de dicha relación fue el Acuerdo Tripartito junto a Irán en 2010 para llevar adelante un canje de uranio iraní por combustible nuclear enriquecido en territorio turco, y evitar así una ronda de sanciones (González Levaggi y Yilmaz, 2018). Más allá del fracaso del acuerdo nuclear, Brasil fue el principal socio comercial y estratégico hasta 2013. Entre las expresiones más relevantes se encontraron la firma del “Plan de Acción para la Asociación Estratégica” (2010) y el documento “Perspectiva estratégica de una asociación dinámica: Turquía-Brasil” (2011).

Sin embargo, el declive brasilero en la era Rousseff y la necesidad de encontrar un nuevo socio con mayor apertura comercial alteraron los planes turcos. Ankara comenzó a visualizar a la Alianza del Pacífico en general y a México como la llave para una mayor penetración



económica. La identidad europeísta seguía funcionando en las regiones no-tradicionales de la política exterior. A fines de 2013, el presidente Peña Nieto visitó Turquía y elevó la relación bilateral al nivel de Asociación Estratégica, además de establecer una Comisión Binacional de Alto Nivel que se reuniría bienalmente copresidida por los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países. En paralelo, los ministros de relaciones exteriores de una serie de países emergentes establecen el grupo MIKTA, un foro multilateral de consulta que incluye a Corea del Sur, Indonesia y Australia además de Turquía y México. Dos años más tarde, Erdoğan visitará México en su segunda gira regional, aunque una serie de dificultades obstaculizarán el avance del tema clave de la agenda: el acuerdo de libre comercio. Entre 2014 y 2016 ambos países llevaron adelante siete rondas de negociación sin concluir el acuerdo.

Luego de las giras presidenciales del presidente Erdoğan donde visitó Cuba, México, Ecuador, Colombia, Perú y Chile entre 2015 y 2016, la política regional comienza a experimentar el giro euroasiático. Dada la lejana localización geográfica y la percepción generalizada que la región se encuentra en una zona de influencia de los Estados Unidos, América Latina y el Caribe fueron receptores tardíos de la nueva agenda turca. Además, había una percepción generalizada en el liderazgo turco sobre las oportunidades comerciales que ofrecían zonas no tradicionales como África Subsahariana y América Latina. Dado que la región era un espacio para la diversificación y un escenario para su proyección como actor global el cambio no se sintió hasta que Turquía se encaminó hacia una política exterior más agresiva contra una serie de enemigos domésticos –el movimiento de Fetullah Güllen y el Partido de los Trabajadores del Kurdistán– y regionales como el Estado Islámico y el gobierno de Al-Assad en Siria. El intento fallido del golpe de estado del 15 de julio de 2016 (15J) marcará línea una divisoria de aguas que reemplazó las aproximaciones centradas en el comercio por una política de afinidad político-estratégica.

La conexión euroasiática en la política latinoamericana de Turquía se va a desarrollar por un doble carril: la neutralización de la red de Fetullah Güllen en la región y la búsqueda de socios con afinidad política.

En primer lugar, desde el intento de golpe del 15J la agenda turca estuvo centrada en limitar el accionar de la red del movimiento Güllen –considerado como Organización Terrorista de Fetullah Güllen (FETÖ) en Turquía– en toda la región. En la visión del liderazgo turco, Fetullah Güllen y su red global tenían un importante grado protección de las autoridades estadounidenses. Sin embargo, la intensa presión sobre las cancillerías de la región debilitó estructuralmente al movimiento Güllen afectando principalmente su capacidad organizativa y financiera.

En segundo lugar, el giro euroasiático terminó acercando a Turquía con los socios regionales de la Federación Rusa y la República Islámica de Irán. Si durante la era europeísta Erdoğan evitó relacionarse con Chávez para no ofender a los Estados Unidos, en su fase eurasionista Maduro fue presentado como aliado clave de Venezuela en las Américas. En línea con los posicionamientos de Rusia, China e Irán, Erdoğan no reconoció a Juan Guaidó pese a su reconocimiento internacional por parte de la Administración Trump y la mayoría de los países de la Unión Europea. En una especie de ‘alianza de conveniencia’ ambos países lograron fortalecer una agenda más amplia que la mera afinidad política. Un ejemplo claro fueron la apertura de un vuelo Caracas-Estambul con escala en La Habana o las exportaciones de oro a Turquía a cambio de suministros de alimentos (Oner, 2020). Sin embargo, la amenaza explícita de sanciones estadounidenses a Turquía limitó el comercio del oro, posteriormente su comercialización se diversificó a otros países como Emiratos Árabes Unidos, Irán y Rusia (Laya y Bartenstein, 2020).

Uno de los aliados políticos de Erdoğan en su era presidencialista fueron los denominados eurasionistas, una expresión política marginal, pero de fuerte predicamento dentro de los organismos de seguridad y militares. La visión ideológica del eurasionismo turco tiene un carácter anti-hegemónico y rescata la necesidad de conformar alianzas globales que fortalezcan un eje euroasiático. América Latina y África se presentan como dos flancos de la alianza eurasiática en la construcción de un mundo multipolar (Perinçek, 2006). En este contexto, países como Cuba, Venezuela o Nicaragua son identificados como aliados potenciales dado su carácter percibido como antiimperialista.

A pesar de que las relaciones turco-venezolanas vivieron su época dorada en el período post 15J, Turquía no dejó de atender sus vínculos con el resto de los países manteniendo buenas relaciones con países cercanos a Estados Unidos, por ejemplo, Colombia y Chile. Ambos países fueron visitados en las últimas giras de Erdoğan. En el caso de Chile, Turquía firmó un tratado de libre comercio cuya vigencia comenzó en 2011, mientras que una serie de organizaciones turcas como la agencia de medios semi-estatal Anadolu o el instituto de idioma Yunus Emre se establecieron en Colombia. En este sentido, la afinidad euroasiática no bloqueó por completo el pragmatismo turco en la región heredado de su etapa europeísta. El giro euroasiático turco sigue los argumentos planteados por Andrés Serbin (2019) por lo cual es “muy difícil identificar una acción eurasiática concertada en América Latina y el Caribe, inclusive en potenciales focos de convergencia como es el caso de la crisis venezolana” (149). El caso turco no es una excepción.

## Reflexión final

Durante décadas América Latina y el Caribe fueron un espacio distante de los procesos políticos y estratégicos del país euroasiático. En las últimas dos décadas, la región fue percibida como un área de grandes oportunidades para desarrollar negocios y una prueba sobre el alcance e influencia de la diplomacia turca a nivel global. En una primera etapa la aproximación fue pragmática y centrada en cuestiones de carácter comercial. Turquía abrió múltiples embajadas en la región, se realizaron un número importante de visitas de alto nivel y misiones comerciales, y consecuentemente el comercio se multiplicó. El resultado fue positivo para ambos lados. Sin embargo, la imagen positiva acumulada durante una década se desgastaría luego del intento del golpe de estado fallido de 2015. Turquía tomaría acciones diplomáticas centradas en cuestiones de seguridad nacional, al mismo tiempo que se acercaría a Venezuela como su principal socio de confianza. Las novelas y el poder suave turco ayudaron a acercar dos sociedades muy diferentes, la política internacional volvió a dividir las.



## **5. Las relaciones interregionales**

Alberto van Klaveren  
José Antonio Sanahuja  
Andrés Serbin



# América Latina y Europa: ¿queda algo de una relación estratégica?

Alberto van Klaveren

## El fin de la ilusión

En teoría, las relaciones entre América Latina y Europa ofrecerían un modelo de interregionalismo, definido como “relaciones institucionalizadas entre regiones del mundo” (Hänggi et al, 2006: 3). Después de todo, se trata de dos regiones que comparten profundos vínculos históricos, un fuerte legado cultural común, idiomas, estructuras políticas y legales afines, una significativa complementariedad económica y percepciones mutuas de signo generalmente favorable. Las huellas del colonialismo europeo están más atrás en el imaginario latinoamericano que en otras regiones del mundo en desarrollo.

La pesada carga de la más reciente hegemonía estadounidense hizo que Europa, con su poder blando, fuera vista como una verdadera alternativa para la vinculación externa de América Latina. Fue, sobre esta base común, que se empezó a buscar una expresión moderna de interregionalismo. El impulso fue más político que económico y estuvo marcado por la solidaridad de muchos sectores europeos con la lucha por la recuperación democrática frente a las dictaduras del Cono Sur a partir de la década de 1970, la búsqueda de un papel para Europa en la crisis centroamericana de la década de 1980 y la aspiración de algunos sectores de ambas riberas del Atlántico de perfilar una alternativa europea frente a la hegemonía tradicional de los Estados Unidos en la región. La imagen de una Europa progresista que proyectaba el *soft power* frente a la dominación e intervencionismo de los Estados Unidos era, especialmente atrayente, pese a que en la práctica las expectativas no siempre se cumplieron. Por otra parte, a diferencia de Washington, Europa no abrigaba reticencias frente al regionalismo latinoamericano, sino que lo promovía abiertamente, estableciendo modalidades de interlocución birregional y apoyando con entusiasmo, a todas luces inmerecido, los procesos de integración regional y subregional en América Latina. El ingreso de España y Portugal a la Unión Europea y la oferta ibérica de actuar como puente entre América Latina y Europa se agregaban a este cuadro auspicioso.

En los años que siguieron, el proceso de recuperación y consolidación democrática en América Latina, la afinidad de valores entre las dos regiones y los crecientes vínculos entre sus sociedades civiles apuntaron

en la misma dirección. En el ámbito económico, se destacó el proceso de reformas económicas que había tenido lugar en América Latina con sus logros a menudo espectaculares: disciplina fiscal, derrota de la inflación, aumento de las exportaciones, reducción del endeudamiento externo, recuperación del acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, avances de los proyectos de integración y el surgimiento de nuevas formas de cooperación entre ambas regiones. Aunque con menor énfasis, también se subrayaba la voluntad compartida de enfrentar los desafíos de la equidad social. Se señalaba con insistencia que el crecimiento económico era una condición para el desarrollo social, que debía ser complementado por políticas activas a favor de la equidad o de la cohesión social. Los modelos europeos, con sus variedades de capitalismo, ofrecían una buena inspiración para lograr dicho propósito.

Fue este ambiente favorable el que condujo a la celebración de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1999. Fue también ese ambiente el que llevó al inicio de las negociaciones de los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea (UE), proceso que comprendió en su primera etapa a México y Chile, el inicio de las complejas y prolongadas tratativas con el Mercosur y las negociaciones exitosas de los acuerdos de asociación con América Central, Colombia y Perú y, más recientemente, con Ecuador, que remplazaron el antiguo y frustrado esquema Unión Europea-Comunidad Andina.

El interés académico y político en las relaciones europeo-latinoamericanas fue en aumento. El Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), establecido en Madrid en 1985 con un fuerte apoyo de la Unión Europea, desplegó un intenso programa de actividades en ambas regiones. Posteriormente, después de una compleja negociación intergubernamental, en mayo de 2010, la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe estableció la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC), que inició su marcha en noviembre de 2011, estableciendo su sede en Hamburgo, Alemania.

Hoy las relaciones europeo-latinoamericanas son objeto de una visión bastante más escéptica. Es cierto que ambas reconocen que parte de sus bases siguen vigentes. Muchos países de América Latina siguen siendo democracias electorales y si bien en varios regímenes el papel político e institucional de las fuerzas armadas parece ir en aumento, las dictaduras militares tradicionales pertenecen al pasado. Con algunas excepciones, una parte importante de las reformas económicas estructurales de las décadas anteriores, que permitieron ordenar las finanzas públicas y controlar la inflación, no se ha revertido pese a



las crecientes críticas a los modelos neoliberales. Se sigue observando coincidencias en los valores políticos de los países europeos y de diversas naciones latinoamericanas y los vínculos históricos y el acervo cultural compartido, difícilmente podría haberse evaporado en unos pocos años.

Los contactos diplomáticos y políticos se han mantenido regularmente, aunque las grandes cumbres interregionales se interrumpieron después de la VIII Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada sin grandes contratiempos, pero también sin grandes resultados, en Bruselas en junio de 2015. También tuvieron que interrumpirse las tradicionales reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores entre ambas regiones, que asumieron el formato UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) a partir de 2013. La última reunión birregional de Cancilleres tuvo lugar el año 2016 en Santo Domingo, República Dominicana. La fuerte división existente en la CELAC en torno a la crisis de Venezuela y otros temas relacionados, impidió la continuación de estas reuniones y, de paso, interrumpió los diálogos políticos formales con las agrupaciones de integración existentes en la región. Ello, sin perjuicio de las reuniones bilaterales mantenidas, sobre todo, por la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores, así como por diversos cancilleres de países individualmente considerados de ambas regiones. La suspensión de los encuentros birregionales deja en evidencia las debilidades y falencias del interregionalismo europeo-latinoamericano, que ya habían sido observadas incluso antes de la última crisis (Gardini y Malamud, 2014). Ello, en contraste con las reuniones periódicas que mantiene regularmente la UE con sus socios asiáticos, en el marco de ASEM (*Asia Europe Meeting*) y con la Unión Africana y que han permitido avanzar en la estructuración de agendas comunes.

Por otra parte, los acuerdos de asociación negociados siguen vigentes o en proceso de ratificación y algunos, incluso, han sido renegociados, como el de México o están en proceso de modernización, como el de Chile. Mención aparte merece el término formal de las negociaciones para el complejo acuerdo con el Mercosur, el más importante en el contexto de las relaciones europeo-latinoamericanas y que no ha iniciado todavía su proceso de ratificación, que no parece fácil ni automático, considerando las dudas que ha suscitado en Argentina y en varios países miembros de la UE. Al margen del marco interregional y hasta cierto punto relativizándolo, Brasil y México fueron elevados a la categoría de socios estratégicos de la Unión Europea, aunque tampoco parece haber llevado a una relación muy especial con estas potencias regionales.

En suma, las relaciones son relativamente normales, pero distan mucho de las expectativas iniciales y de la relación estratégica entre ambas regiones que se proclamó en los primeros párrafos de la Declaración de

Río de Janeiro, adoptada en la Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, de junio de 1999. Es cierto que el concepto de relación estratégica está bastante devaluado en las relaciones internacionales, pero no es menos cierto que pretende denotar una relación de características especiales, que marca una diferencia respecto de otras relaciones. Y más allá de la retórica diplomática y de las buenas intenciones, resulta muy difícil sostener que efectivamente se ha logrado construir una relación estratégica entre las dos regiones. Las afinidades ciertamente existen, pero no se han logrado plasmar en un marco birregional.

Algunas de las afinidades también se han visto afectadas. En Europa, y con buenos motivos, el optimismo sobre la ola democrática en América Latina que marcó la década de 1990 ha dado lugar a una legítima preocupación por la evolución de la democracia, la erosión de libertades públicas, la entronización del populismo y la fragilidad del Estado de Derecho en varios países de la región. Se constata que, en general, ni las reformas económicas ni el boom de las materias primas latinoamericanas han conseguido una mayor calidad de vida ni una mayor seguridad para los ciudadanos de América Latina, opinión que es compartida por los propios latinoamericanos. Resulta difícil ignorar el alarmante crecimiento de la criminalidad organizada en algunos países de la región, la persistencia de la corrupción, los ataques contra la libertad de prensa y la incapacidad que han demostrado sus líderes para alcanzar una verdadera gobernabilidad democrática.

La crisis de Venezuela no sólo sigue sin resolverse, sino que ha provocado la mayor oleada de refugiados que ha conocido América Latina en su historia reciente. El reconocimiento de un líder opositor como un presidente paralelo pero sin poder real, otorgado por una gran mayoría de países de ambas regiones, tampoco ha contribuido a la solución del conflicto interno. Otros países latinoamericanos están sumidos en crisis políticas y de seguridad interna indudablemente graves y aún antes de la crisis del COVID-19, quedó en evidencia que la región no ha logrado superar sus tendencias cíclicas y consiguientes períodos críticos en materia económica. Por otra parte, la bonanza económica del boom de las materias primas, si bien le trajo beneficios, no logró reducir las enormes brechas sociales que caracterizan a la región.

Para América Latina, Europa parece a veces ausente y distante, concentrada en sus propios problemas, afectada por una economía poco dinámica, preocupada por la defensa de su identidad, que, a veces, se ve amenazada dentro de sus propias fronteras, debilitada por la salida de uno de sus miembros mayores a través de un proceso tortuoso y que todavía no termina, atenta a las crisis más dramáticas que azotan su entorno geográfico más próximo, sea en Ucrania, el Medio Oriente o el norte de África, y desafiada por un flujo incontenible de refugia-

dos que se beneficia de la libre circulación y que pone a prueba el ya debilitado Estado de Bienestar europeo.

Hay razones para el escepticismo y es preciso reconocer que se originan con cierta simetría en ambas regiones. Los obstáculos para las relaciones birregionales han tendido a aumentar los últimos años y permiten abrigar dudas sobre su futuro, al menos en la forma que se han desarrollado hasta ahora.

Paradójicamente, el hecho de que no existan conflictos agudos y relevantes entre las dos regiones y que tampoco surjan entre ellas amenazas importantes para su seguridad, disminuye las urgencias en las relaciones mutuas. Ninguna situación en América Latina es remotamente comparable a las que representan Siria, Afganistán, Irak, Medio Oriente, Irán o Corea del Norte para los europeos. América Latina respeta, hasta ahora escrupulosamente, los regímenes de proscripción de las armas de destrucción masiva. Es cierto que el narcotráfico tiene, también, forma parte activa del cuadro birregional, donde Latinoamérica es una proveedora importante de drogas para una persistente demanda europea, pero la cooperación en este ámbito ha ido mejorando y el fenómeno parece más controlable que en el caso del flujo entre Asia y Europa. Y si bien Europa también ha recibido migraciones latinoamericanas, nadie podría afirmar que representan un problema serio para la UE. Más bien, lo contrario, ya que la mayor afinidad cultural entre ambas regiones ha facilitado la integración de esa migración, sin perjuicio de que hace falta un esfuerzo mayor en ese sentido.

América Latina es la región del mundo que menos ha sufrido el impacto del terrorismo internacional. Irónicamente, la ausencia de amenazas serias entre las dos regiones tiende a disminuir la atención mutua. Ello quizás explica las escasas referencias que hay sobre América Latina en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016 (UE, 2016) y la ausencia de mención alguna a la región en la Estrategia de Seguridad de 2003 (UE, 2003).

## **Un mundo en desorden**

Tres décadas después del término de la Guerra Fría, el sistema internacional sigue en estado de flujo. El optimismo inicial en torno a un nuevo orden mundial basado en reglas y orientado hacia el fortalecimiento de los derechos humanos, la democracia liberal y la economía de mercado se vio, prontamente, enfriado por la realidad. Estados Unidos, la potencia que emergía como victoriosa de la Guerra Fría y que parecía destinada a quedar como la única superpotencia o la potencia indispensable, no pudo asumir ese papel y se enfrascó, en forma progresiva, en una disputa económica con un nuevo rival, China.

Por su parte, Rusia, el estado sucesor de la Unión Soviética, compensó su debilidad económica y su pérdida de influencia en Europa Central y del Este mediante un despliegue audaz de su fuerza militar en áreas de su vecindad próxima, como Georgia y Ucrania, y en el Medio Oriente. Y si bien ya no puede asumir el papel que tuvo en la Guerra Fría, hoy actúa como un *spoiler*, incluso en áreas alejadas de sus intereses tradicionales, como Venezuela.

La rivalidad entre las grandes potencias vuelve a aumentar, asumiendo nuevas formas, que van desde las guerras comerciales hasta los ataques cibernéticos, desde pugnas por el control de tecnologías hasta el uso masivo de *fake news* para influir en procesos políticos internos.

En diversas regiones se mantienen enfrentamientos bélicos, principalmente de carácter interno, pero a menudo con intervenciones externas de potencias regionales o globales. Grupos terroristas desafían la autoridad de los Gobiernos, incluso se instalan físicamente en territorios de Estados fallidos y aumentan su potencial para operar en escenarios muy diversos. A diferencia de lo que ocurría en la época de la Guerra Fría, la conflictividad que caracteriza al sistema internacional actual no se remite, principalmente, a un solo eje de confrontación.

Los ejes tienden a multiplicarse y a superponerse, entremezclándose factores económicos, políticos, estratégicos, religiosos, culturales y regionales. La universalización de las relaciones internacionales, la multiplicación de actores, la crisis del modelo clásico de Estado nación, el regionalismo, la revolución científico-técnica, la revolución de la información y la emergencia de nuevos mundos, se combinan con factores tradicionales de políticas de poder, hegemonías y crisis económicas, sin que se decante una estructura internacional estable y definida (Del Arenal, 1993). Todo parece estar en flujo. Ya no hay bipolaridad, pero la multipolaridad que parecía surgir, tampoco se ha consolidado. Y el sistema internacional se ha bifurcado. Por una parte, subsiste un orden de Estados que interactúan entre sí de manera tradicional y, por la otra, se han generado redes de actores transnacionales que influyen en la estructuración de la agenda internacional y que hasta cierto punto condicionan también a los Estados.

Las áreas de influencia, que en algún momento se consideraron como parte del pasado, se renuevan (Allison, 2020). Estas no sólo se expresan en el terreno estratégico, como lo demuestra la obstrucción rusa para el ingreso de Ucrania a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino que también en áreas como la tecnología o el comercio. La disputa actual en torno a la tecnología móvil 5G entre Estados Unidos y China o la incorporación de países a proyectos como la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China apuntan a la creación de nuevas áreas de influencia. Más allá de que las nuevas esferas de

influencia son consideradas innecesarias y peligrosas (Brands, 2020) y son resistidas por la antigua potencia hegemónica, cuando no las controla ya son parte de la realidad en regiones como África y algunos países de Asia. Y queda por verse que lo sean también en algunas naciones de América Latina.

Antes de la actual crisis del COVID-19, se observaba un proceso de desglobalización. Sectores que se situaban en extremos opuestos del espectro político coincidían en sus críticas a la deslocalización de las empresas, los flujos financieros internacionales, los acuerdos de libre comercio, las políticas de estabilización impulsadas por las organizaciones financieras internacionales, la acción de las multinacionales y a otras manifestaciones de la globalización económica. Algunos extendían sus críticas a la acción de las instituciones internacionales para la protección de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales activas en materias como el medio ambiente, la equidad de género o la defensa de las minorías sexuales. La tradicional invocación de la soberanía frente a lo que se consideraba la injerencia indebida de órganos internacionales recobraba fuerza en muchos países.

Las realidades de una globalización cuestionada y de un sistema internacional en situación de desorden y fragmentación se proyectan, también, al interior de los países. Los populismos, de derechas y de izquierdas, se extienden por distintas regiones del mundo, incluyendo a las democracias de países desarrollados. En América Latina y también en Europa, líderes elegidos democráticamente concentran el poder, limitan las libertades y destruyen la institucionalidad que les permitió llegar a sus cargos. Regímenes políticos considerados estables han sido sometidos a fuertes tensiones. Varios sistemas de partidos se han visto desarticulados o fragmentados, dificultando la formación de coaliciones de gobierno o llevando al poder a líderes impensados y frívolos, cuyo equilibrio mental, en algunos casos, se ha puesto en duda. La brecha entre las élites políticas y las sociedades parece agrandarse. Hay una fuerte deslegitimación de la política que ha llevado consigo fenómenos de desafección, protesta social y anomia. A la fragmentación del sistema internacional se une, así, la fragmentación social y política interna.

## **Dos regiones en declinación**

¿Dónde se sitúan América Latina y Europa en este contexto general? La verdad es que ambas regiones han recibido el impacto de las nuevas tendencias globales.

En las últimas décadas del siglo pasado, América Latina depositó muchas esperanzas en la búsqueda de una mayor autonomía y diversificación de sus vínculos externos. Si durante los tiempos de la Guerra Fría la hegemonía de los Estados Unidos sólo podía ser neutralizada mediante el recurso a un contrapoder, como lo hizo Cuba con la Unión Soviética, las opciones de han ampliado, como lo demuestran varios trabajos en este mismo volumen.

Por lo pronto, la influencia de Estados Unidos en la región ha disminuido, aun cuando sigue siendo relevante. Este proceso de declinación es parte de lo que Zakaria (2009) ha definido como el ascenso de un mundo posamericano. Como lo afirma este autor, la declinación estadounidense no se debe necesariamente a un proceso de decadencia o caída de la gran potencia, aunque muchos argumentaríamos que es lo que está sucediendo, sino que simplemente el ascenso de otras potencias del resto del mundo.

Los socios tradicionales de América Latina, sean los Estados Unidos, la antigua potencia hegemónica, o Europa, necesitan asumir la nueva identidad internacional de la región. Una identidad que no se reduce ahora al Triángulo Atlántico (Grabendorff y Roett, 1985) o, como fue el caso de Cuba, a la vieja Unión Soviética. Las manifestaciones de la nueva identidad internacional de la región son diversas y múltiples. Por cierto, ellas también han incluido a Europa, como lo demuestra la permanencia de importantes inversiones europeas en la región, los proyectos de infraestructura con participación europea y las adquisiciones de armamentos de última generación, en la que Europa parece haber desplazado a los Estados Unidos como principal abastecedor y los intercambios de estudiantes universitarios, concentrados en países como Gran Bretaña, España, Francia, Alemania y otros.

No todos los países latinoamericanos buscaron los mismos interlocutores. Brasil intentó desarrollar un verdadero despliegue global, que se extendió a los países africanos, a los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e incluyó una importante dimensión de relaciones sur-sur. Venezuela, por su parte, estableció relaciones preferentes con China, en el terreno económico y con la Rusia postsoviética, que incluyó compras muy sustanciales de armamento, grados variables de cooperación militar. También buscó establecer relaciones especiales con Irán y con Turquía. Ecuador, en la época del presidente Correa, estrechó vínculos con China y cultivó relaciones, más bien simbólicas, con Irán y otros adversarios de Estados Unidos. Bolivia, bajo la era del presidente Evo Morales, siguió un camino similar. Queda por verse si estas relaciones han logrado o lograrán perseverar. La coalición de los BRICS, si bien se sigue reuniendo, no ha logrado resultados concretos y sus socios mayores, China y Rusia, privilegian sus caminos propios.

Los cambios de Gobierno en Ecuador y Bolivia están reviviendo los alineamientos tradicionales de esos países. Por su parte, durante el régimen de Bolsonaro, Brasil ha buscado resucitar una relación especial con Estados Unidos.

En un plano menos controvertido, tres países latinoamericanos, México, Chile y Perú, se sumaron al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Y, como cabía esperar, el ascenso de Asia en el mundo se ha hecho sentir con fuerza en América Latina. La República Popular China es el mayor socio comercial de Brasil, Chile, Perú y otros países de la región, a distancia creciente de Estados Unidos o la UE, e invierte, en forma creciente, en países como Argentina, Brasil, Ecuador o Perú. Japón, un socio tradicional de América Latina, mantiene su presencia comercial y sus inversiones en la región y ha sellado acuerdos de libre comercio con Chile y México y Perú. Corea del Sur, otra potencia económica asiática, ha aumentado su intercambio y negociado con acuerdos de libre comercio firmados con Chile y Perú. Estos dos países y México participaron activamente en la negociación del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico, conocido ahora como TPP 11, si bien la ratificación chilena sigue pendiente.

Los países de América Latina también han buscado desarrollar vínculos nuevos con otros socios no tradicionales. Chile considera a Australia y Nueva Zelanda como países *like-minded*, esto es, países con los cuales hay afinidades importantes en materia de políticas públicas y una considerable sintonía internacional, sea para negociar una organización regional de pesca que permita preservar recursos pesqueros en franco peligro de depredación en el Pacífico Sur o para promover intereses comerciales como productores de vinos del “nuevo mundo”. El mismo concepto de *like-minded* se aplica a países como Canadá, con las cuales se han emprendido diversas iniciativas multilaterales. Por cierto, este concepto se extiende a países de la Unión Europea, considerados individualmente, como Austria, Finlandia, Holanda, Suecia o Portugal o, por cierto, España y Portugal, y también a países que no pertenecen a la UE como Noruega o Suiza.

América Latina vive un nuevo período en sus relaciones internacionales. Ya no forma parte del patio trasero de otras potencias. *Nobody's backyard*. *The rise of Latin America* fue el subtítulo que usó una de las publicaciones más influyentes del mundo para un reportaje especial sobre la región (*The Economist*, 2010). En parte, esta nueva visión de América Latina se debió a una cierta bonanza económica, derivada de los altos precios que la región obtuvo para sus materias primas durante el *boom* que acaba de terminar, y a la relativa disciplina fiscal que le ha permitido sortear los peores efectos de las crisis financieras internacionales de finales de la década de 1990 y nuevamente en la de

2000, que golpeó con mayor fuerza a varias de las economías centrales del mundo.

Sin embargo, antes de la actual crisis quedó en evidencia que las opciones de América Latina y el Caribe volvían a estrecharse. Quizás nos quedamos con algo del *Nobody's Backyard*, pero el *rise of Latin America* es bastante más dudoso. El peso económico de la región ha ido declinando. Ya sea que lo midamos en términos de su producto bruto interno o de su participación en el comercio mundial, la tendencia es la misma. Y en el ámbito de la política internacional tampoco podemos hablar de una influencia creciente. Sólo un país de la región podía proyectarse como una potencia media de alcance global, Brasil. Pero la llegada al poder de Jair Bolsonaro significó un quiebre profundo para la política exterior brasileña, que hoy busca el alineamiento con los Estados Unidos y comparte con el presidente Trump una profunda desconfianza hacia el multilateralismo, considerado como una estrategia del denominado “globalismo marxista”, frente al cual solo cabe utilizar las herramientas de la “guerra cultural” (Bachiller, 2019).

México, la otra potencia regional, se encuentra volcado en sus procesos internos y en sus sensibles y prioritarias relaciones con su vecino del Norte, siguiendo uno de los lemas electorales del presidente Andrés Manuel López Obrador: “La mejor política exterior es la interior”.

Argentina, bajo el gobierno de Alberto Fernández, parece querer tomar el relevo, su crónico problema de la deuda externa y la renovada amenaza de un *default* limitan, inevitablemente, esa aspiración. Por otra parte, las fuertes discontinuidades políticas en la región, con las consiguientes desavenencias entre los países, han cancelado todo intento serio de articular un espacio de concertación común. La inédita desintegración de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la crisis que sigue afectando a la CELAC son ejemplos elocuentes. Iniciativas nuevas, como el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), impulsada por los gobiernos de Chile y Colombia, no se ven más auspiciosas y reflejan una evidente orientación ideológica, de signo contrario a la que observó en su época la mayoría de la Unasur. Y la Alianza del Pacífico, celebrada por muchos, no ha pretendido trascender hacia el ámbito político y su diseño respondió a un alineamiento de economías afines que no parece posible profundizar.

Europa ha experimentado también transformaciones muy profundas. De partida, su papel en el mundo ha tendido a declinar. Aunque sigue siendo una potencia comercial de primer orden y conserva una notable capacidad tecnológica y de innovación, su seguridad global depende de un tercero, Estados Unidos. Su frontera este es vulnerable y está expuesta a conflictos que ya no pueden ser contenidos mediante la lógica implacable de la guerra fría. Y la vulnerabilidad de la frontera



sur de Europa se pone a prueba, día tras día, por el drama de los refugiados que proceden de África, el Medio Oriente y Asia Central. Las tendencias demográficas tampoco ayudan. En 1900, Europa representaba la cuarta parte de la población mundial. En 2060, podría representar tan sólo el seis por ciento y casi una tercera parte de ella tendrá más de sesenta y cinco años. Al igual que en el caso de los Estados Unidos, pero con mayor fuerza, el argumento no es la decadencia de Europa. Más bien, es el surgimiento de otras potencias y el desplazamiento de los ejes del poder mundial.

La UE sigue siendo una potencia económica mundial, pero las bajas tasas de crecimiento que arrastra hace ya mucho tiempo y su falta de dinamismo obligan a preguntarse si enfrenta una situación coyuntural o ya claramente estructural. Las crisis financieras que han afectado a Grecia, Portugal, Irlanda, España y otros países no sólo generaron estragos en esos países, sino que pusieron en cuestión la propia unidad europea, generando divisiones que a veces sus propios protagonistas refinieron a desencuentros históricos previos de mayor gravedad. Las crisis de algunos países se acercaron bastante a la realidad de algunas naciones latinoamericanas, con la salvedad, claro está, que estas últimas no han podido recurrir al rescate por parte de un socio mayor. El modelo social europeo, en sus distintas variantes, no siempre ha logrado amortiguar el efecto de estas crisis, enfrentando situaciones de desempleo, empobrecimiento de sectores medios y una precarización de servicios sociales básicos en los países más afectados. La actual pandemia del COVID-19 está reviviendo la brecha entre el norte y el sur de Europa. Basta ver los intercambios entre autoridades españolas y holandesas para comprobarlo (Cincodías.País, 2020).

La situación política europea, también, se ha alterado profundamente. Los sistemas de partidos de países como España, Italia, Francia, Países Bajos, Grecia o Hungría se han visto desafiados por nuevas fuerzas políticas o movimientos sociales. En muchos países europeos se ha registrado el ascenso de partidos extremistas o populistas de distinto cuño, algunos de los cuales han empezado a integrar complejas coaliciones de gobierno. Pese a la predominancia de gobiernos parlamentarios, Europa también ha tenido su cuota de liderazgos carismáticos y caudillos populistas. Y unos pocos países no se han librado de fuerzas políticas afines al fascismo e incluso de gobiernos que rayan en el autoritarismo y la xenofobia.

La unidad de algunos Estados europeos se está viendo amenazada. Después del Brexit, Escocia está considerando, nuevamente, la posibilidad de separarse de Gran Bretaña y constituir un nuevo Estado europeo y si bien los partidarios de la independencia perdieron el referéndum de 2014, se mantiene una fuerte presión para una nueva consulta popular, ahora con Gran Bretaña fuera de la UE. En el año

2015, el movimiento separatista catalán ha cobrado fuerza y constituyó, al menos hasta el inicio de la crisis del COVID-19, el principal desafío que enfrentaba el Gobierno español.

La marcha de la integración europea también se ha visto cuestionada. El argumento de que precisamente ahora hace falta más Europa puede ser cierto, pero ahora convence a muy pocos. La salida de Gran Bretaña de la UE representa un golpe político y económico para la Unión Europea que se sentirá durante los próximos años. Las negociaciones para establecer una nueva relación entre Gran Bretaña y la UE serán extraordinariamente complejas y desgastantes para ambas partes. En otros países, la extrema derecha europea, los populismos de distinto signo y la izquierda más radical coinciden en su rechazo a las regulaciones y decisiones de Bruselas. Países tradicionalmente partidarios de profundizar el proceso de integración, hoy abrigan dudas. Pilares de la UE, como Alemania y Francia, deben hacer esfuerzos para convencer a sus electorados sobre la necesidad de preservar los avances logrados y mantener principios tan caros a la integración europea como la cohesión social y la solidaridad entre los Estados miembros. La libre circulación de personas, que ya estaba siendo cuestionada, sufrió un golpe muy duro durante la crisis sanitaria del COVID-19, siendo sobrepasada por nacionalismos que suspendieron de golpe la libre circulación y que, incluso, irrespetaron la libre circulación de bienes sanitarios para enfrentar la crisis.

Europa enfrenta un escenario vecinal especialmente complejo. En el este, tiene el desafío de establecer una relación normal con Rusia, una potencia que bajo el presidente Putin pretende recobrar su status de gran potencia y su hegemonía en su vecindad más próxima. El estallido del conflicto interno en Ucrania fue el mejor ejemplo de las tensiones que se generan entre dos modelos de sociedad y de inserción internacional contrapuestos. Y el mismo desenlace del conflicto ucraniano, con anexión territorial incluida y una división territorial que tiende a congelarse en el resto del país, es una muestra de los extremos a los que puede llegar esa tensión. En el sur de Europa, el drama de los refugiados, que se agrega a una migración descontrolada, confirma la existencia de una brecha cada vez más compleja entre un continente próspero y una vasta área marcada por el conflicto y el subdesarrollo que lo circunda. La extrema inestabilidad en parte de su vecindad ha obligado a los europeos a proyectar también su *hard power*, promoviendo en el pasado recientes intervenciones militares en países como Libia, con mayor entusiasmo que Estados Unidos, aun cuando la gran potencia debió acudir en apoyo a sus aliados. Por su parte, Francia, en forma solitaria o junto a socios europeos, se ha visto obligada a intervenir en varios países africanos azotados por el terrorismo y el separatismo.

Europa enfrenta escenarios internos y externos complejos. Sus incertidumbres son, quizás, diferentes a las latinoamericanas, pero requieren también de una atención preferente, que no favorece a América Latina. Ambas regiones comparten una pérdida de peso relativo en el sistema internacional.

## **América Latina y Europa: al acoso del multilateralismo**

Las necesidades de la globalización, la integración de cada vez más sociedades y países a la comunidad mundial, los avances tecnológicos, el desarrollo de las comunicaciones y la informática, así como la urgencia para enfrentar, de manera conjunta, los grandes desafíos globales, desde los derechos humanos y la democracia hasta el comercio internacional, desde el cambio climático hasta las migraciones, desde la cooperación para enfrentar las pandemias hasta la contención nuclear, hacen más necesario que nunca un fortalecimiento del multilateralismo.

Sin embargo, una serie de acontecimientos recientes plantean interrogantes sólo sobre la opción de reforzar el multilateralismo y la estabilidad del entramado institucional y legal que se ha construido tan laboriosamente a partir del siglo XX. La idea de un sistema internacional fundado en principios, normas y valores compartidos está siendo cuestionada e incluso combatida, no sólo por aquellos que sienten que no han participado en su construcción o que consideran que les ha sido impuesto, sino que también por algunos de los actores centrales que lo establecieron.

Se observa un nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional. Es lo que está presente en los Estados Unidos, una potencia que siempre ha sido reticente a delegar soberanía, pero que contribuyó significativamente al establecimiento de un orden mundial basado en reglas e instituciones multilaterales, practicando, en ocasiones, una especie de multilateralismo invisible (Kaye, 2013: 116). En contraste con esa tradición, el Ejecutivo estadounidense está manifestando una franca hostilidad hacia el multilateralismo, como lo demuestra su retiro del Acuerdo de París, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, su denuncia del Acuerdo Nuclear de Irán, su retiro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, su hostigamiento a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su rechazo absoluto a cualquier investigación del Tribunal Penal Internacional que los involucre. En el ámbito comercial, después de apoyar la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la década de 1990, Estados Unidos ha desempeñado un papel clave en el debilitamiento y actual paralización de su Órgano de Solución de Diferencias, que fue uno de los grandes avances en la estructuración de un sistema efectivo

para hacer frente a las disputas comerciales, optando por el camino de las amenazas y ruidosas guerras comerciales con sus principales rivales y por negociaciones estrictamente bilaterales. Aunque China a veces es presentada como una potencia comprometida con el multilateralismo, al menos en el ámbito económico y comercial, ha ido creando su propia red multilateral financiera, ha aplicado el bilateralismo para enfrentar guerras comerciales y ha recurrido a prácticas de coerción comercial o de otro tipo frente a críticas políticas o gestos que ha estimado hostiles, como lo han experimentado Noruega, Canadá, Australia y otros países.

En el ámbito de los derechos humanos, a la resistencia tradicional de países que reaccionan frente a cualquier acción externa en defensa de los derechos de sus nacionales como una intromisión inaceptable en sus asuntos internos, se está agregando la oposición de regímenes iliberales y autocráticos en distintas regiones del mundo que, en épocas pasadas, eran sensibles a las críticas externas en este ámbito. China, la gran potencia emergente, también está contribuyendo a socavar el todavía frágil régimen internacional de derechos humanos. No sólo lo hace incumpliendo muchos de sus principios básicos en su propio territorio, sino que también apoyando a regímenes en todo el mundo que los incumplen (Roth, 2020). Estados Unidos, que hizo de la defensa de los derechos humanos y de la promoción de la democracia uno de los principios básicos de su política exterior, ha ido relativizando ese énfasis, aplicándolo de manera unilateral y parcial, y omitiendo sus críticas no sólo respecto de sus aliados, sino que también frente a algunos de sus mayores adversarios.

En Europa, un bastión histórico del orden multilateral, sectores relevantes, aunque no necesariamente mayoritarios, se suman a este rechazo al orden liberal internacional y no sólo en su expresión económica. El cuestionamiento de principios básicos del Estado de Derecho en algunos de sus países miembros ha sido denunciado incluso por las propias instituciones de la Unión Europea. Por su parte, el retiro del Reino Unido de la UE, si bien tiene su propia especificidad, también contiene una afirmación de nacionalismo en un Estado que históricamente ha estado en la vanguardia de la globalización.

El cuestionamiento al multilateralismo se está observando, asimismo, en América Latina, como lo revela la fuerte crisis que afecta a sus instituciones regionales y de integración. A ello, hay que agregar las dudas que ha expresado el Brasil de Bolsonaro respecto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o su rechazo tajante a la cooperación internacional para preservar la Amazonia; las críticas emitidas por un grupo de países liderados por Chile y Colombia a las actuaciones del sistema interamericano de derechos humanos; la negativa de algunos a adherir al modesto Pacto de Migraciones aprobado por las Naciones Unidas o al Acuerdo Regional

sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Convención de Escazú (Van Klaveren, 2020).

Pese a que sectores políticos e incluso países de ambas regiones se han sumado al cuestionamiento del multilateralismo, tanto en Europa como en América Latina se observa todavía un apoyo significativo a la idea de una sociedad internacional basada en reglas y principios. Ambas regiones fueron pilares en la construcción del multilateralismo antes y después de la Segunda Guerra Mundial, desarrollando principios y normas internacionales, estableciendo organizaciones regionales y contribuyendo fuertemente al desarrollo del orden liberal. Más allá de estos vaivenes imputables a cambios políticos internos, la esencia de la tradición multilateral de América Latina parece mantenerse. La región sigue siendo una zona de paz internacional. Las relaciones entre los países se continúan rigiendo por un orden normativo y una práctica regional que han contenido los embates de los ciclos políticos. Lo mismo puede afirmarse del caso europeo. La Unión Europea y sus Estados miembros han reafirmado su compromiso con el multilateralismo y, hoy por hoy, son en su conjunto los principales contribuyentes del sistema de las Naciones Unidas y han sido capaces de desarrollar un entramado regional que sigue siendo el más avanzado del mundo.

### **A modo de conclusión**

En un contexto de acoso, cuando no asalto, al multilateralismo se abre una oportunidad para una acción conjunta de ambas regiones orientada a rescatar un sistema multilateral cuestionado. El camino para cooperar, sin embargo, no está en el marco birregional establecido entre la UE y la CELAC. Aparte de su ineffectividad, comprobada con creces durante los últimos años, el grupo latinoamericano es demasiado diverso y heterogéneo para lograr ese objetivo.

La regla del consenso permite que cualquier país de la región obstruya o bloquee directamente un acuerdo. Por lo mismo, se impone la necesidad de buscar iniciativas inspiradas en las prácticas de geometría variable que han sido tan útiles e importantes en la construcción europea. Estas iniciativas deberían estar abiertas a todos los países que quieran participar, incluyendo a aquellos del entorno europeo, como Noruega y Suiza o ahora la propia Gran Bretaña, así como Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y países africanos afines a la idea de un multilateralismo integral, es decir, que cubra tanto el ámbito económico como el político. Y quizás algunos miembros de la UE, pensemos en el caso de Hungría y algunos socios del grupo de Visegrado, también quieran marginarse de un compromiso más fuerte

con el multilateralismo. Para ellos debería existir la opción del *opt out*, que no ha sido ajena a otras realidades de la UE.

En suma, aunque tanto en la propia Unión Europea como en América Latina coexisten tendencias liberales y soberanistas, en ambas regiones, además, subsiste una tradición multilateral, que se proyecta en la sociedad civil y en muchas fuerzas políticas que se siguen movilizandando en favor del fortalecimiento de la institucionalidad internacional. Y si ya no podemos hablar de una verdadera relación estratégica birregional, se configura al menos un objetivo estratégico que sectores mayoritarios de ambas regiones pueden impulsar.

# América Latina y la Unión Europea: agendas sociales frente a pugnas geopolíticas

José Antonio Sanahuja

## La pandemia global como riesgo social

En 2016, la Unión Europea (UE) adoptó una nueva Estrategia Global y de Seguridad (EUGS). Este documento estableció como uno de sus principales objetivos la “resiliencia” social en un escenario internacional más complejo, disputado e interconectado. Lejos de las visiones confiadas y optimistas del pasado, la UE adoptaba una visión más circunspecta respecto a la seguridad y el bienestar de la UE y del conjunto del sistema internacional. Desde entonces, se ha ido afirmando un escenario de crisis de la globalización, entendida esta como orden mundial hegemónico, y no solo como modelo económico. Ese escenario comporta nuevos desafíos geopolíticos –erosión del orden liberal internacional, estrategias revisionistas de potencias emergentes, y ascenso de fuerzas nacionalistas, liberales y de extrema derecha– que han debilitado al sistema multilateral y la capacidad de gestionar, prevenir o mitigar los riesgos sociales –cambio climático, crisis financieras, desplazamientos de población, entre otros– inherentes a una globalización muy profunda, pero sin gobernanza adecuada (Sanahuja, 2019). En aras de una mayor resiliencia, la EUGS proponía fortalecer la capacidad de cada país, por sí solo y a través de la cooperación internacional, para encajar y sobreponerse a un choque externo derivado de esos riesgos. Ese era un objetivo que interpelaba a una UE que se sabía vulnerable ante esos riesgos, pero también era un eje, como se indicó, de las relaciones exteriores y de la cooperación con los países en desarrollo, menos resilientes, especialmente en su entorno geográfico más cercano (Sanahuja, 2020).

La pandemia de la COVID-19 de 2020 ha puesto de relieve cuán relevantes eran esos riesgos globales, y supone, a su vez, una prueba fundamental de resiliencia para las sociedades, las economías y la gobernanza en todo el mundo. La propia UE ha sufrido un golpe sin precedentes, con los sistemas de salud de algunos países al límite, y aprendiendo sobre la marcha cómo “aplanar la curva” del contagio. A través de negociaciones agónicas en el Eurogrupo y el Consejo, que evocan las que jalonaron la crisis del euro a inicios de la década anterior,

ha tenido que buscar una respuesta mancomunada a una crisis que es, al tiempo, sanitaria, económica, social y de gobernanza. La crisis ha hecho emerger las asimetrías y las debilidades previas a este proceso: sistemas de salud desiguales, y en algunos casos, debilitados por los recortes posteriores a la gran recesión de 2008; menor margen fiscal y de políticas para preservar, simultáneamente, la salud y la actividad económica, el empleo y los medios de vida; y mayor presencia de fuerzas de extrema derecha, que han debilitado la capacidad de responder colectivamente y evitar el “nacionalismo epidemiológico” que conduce al cierre de fronteras o a restricciones al comercio. Ante la peor crisis económica y social desde la “Gran Depresión” de los años treinta, la UE enfrenta, en suma, una nueva coyuntura crítica.

En América Latina y el Caribe, aunque de distinta manera, muchos de estos condicionantes también estaban presentes antes de la pandemia. La región ya iniciaba el año 2020 con un escenario internacional adverso. Desde el fin del ciclo de las materias primas en 2014, las tasas de crecimiento habían sido las más bajas de las últimas siete décadas, el empleo y el bienestar retrocedía, y aumentaba la pobreza. En el plano político, más allá de los retrocesos de la democracia en Venezuela o Nicaragua, existía en toda la región un amplio “malestar en la democracia”, con crisis de representación, desafección, y bajos niveles de confianza. En 2019, el Latinobarómetro registró los peores índices de satisfacción con el funcionamiento de la democracia de los últimos veinte años, y en el “súper ciclo” electoral de 2017 a 2019, con elecciones legislativas y/o presidenciales en todos los países, el único patrón claro fue el reclamo de cambio y la derrota del oficialismo, al margen del clivaje izquierda-derecha. Más allá de circunstancias nacionales, estos elementos ayudan a entender la crisis política de la región, sea el ascenso de la ultraderecha (Brasil, Bolivia) o las revueltas sociales de países como Chile o Colombia. La desigualdad y las diferencias de acceso –por nivel de renta, género o etnia– seguían siendo enormes, y la región, con el epicentro en Venezuela, enfrentaba la peor crisis migratoria de su historia reciente. América Latina, por último, también había perdido capacidad de cooperar y actuar colectivamente en el plano regional y global, al haber desmantelado parte de sus organizaciones regionales, por iniciativa de los gobiernos de derecha de la región, a causa de la polarización y la fragmentación política. La región, más fragmentada y sin lograr tener voz propia, es una arena de competencia geopolítica de China, Rusia y Estados Unidos.

Con todas esas condiciones de partida el desafío para América Latina también es titánico. Incluso con medidas drásticas de confinamiento y distancia física frente al contagio, los sistemas de salud pueden colapsar en una fase temprana de la pandemia. Al ser parte de titularidad privada, no existe acceso igualitario a los *test* y la atención médica de calidad. Pero los efectos más lacerantes de la desigualdad se plantean



en las medidas de prevención y contención del contagio. Para quienes residen en viviendas inadecuadas, en *favelas* o villas, o tienen que utilizar el metro o microbuses atestados, observar lo que en México se llama “Susana distancia” no es una opción. Quienes viven al día, con ingresos muy bajos o en el sector informal, no pueden permitirse el confinamiento y la inactividad laboral durante semanas o meses. Los migrantes quedan en un limbo laboral y legal que impide sobrevivir. Según CEPAL, en 2020 se registrará una caída del PIB de -5,4 %, la peor de su historia, y no hay apenas espacio fiscal y de política para incrementar el gasto en salud, asegurar una renta mínima a quienes son pobres o vulnerables, o sostener a las empresas, especialmente las PyMes, para que puedan recuperarse tras la pandemia. Estados Unidos puede recurrir a la Reserva Federal y financiarse en su propia moneda. En la UE el Banco Central Europeo puede ampliar las opciones de financiación, y se puede recurrir a los créditos de contingencia del Mecanismo Europeo de Estabilidad, y quizás, a mutualizar deuda o financiar un gran fondo de recuperación. Salvo el recurso al Fondo Monetario Internacional (FMI), que supone un injusto estigma financiero y no tiene los recursos ni la capacidad para responder a una crisis como esta, nada similar existe en Latinoamérica y el Caribe. Sin respuestas adecuadas, además del elevado coste humano, en ese desplome económico también radican serios riesgos políticos en la región ante el ascenso de fuerzas de ultraderecha (CEPAL, 2020).

Siendo una pandemia global, nadie está a salvo, menos aún con respuestas exclusivamente nacionales. Frente a brotes infecciosos, la salud es buena medida un “bien público”. Es decir, uno de esos bienes con externalidades positivas, que benefician a todos, al margen de que hayan contribuido o no a sus costes. En el plano global, asegurar que se generan los bienes públicos internacionales –y se evitan “males públicos” como la pandemia del coronavirus– exige una cooperación internacional robusta, para asegurar que se actúa concertadamente y entre todos evitamos que haya “eslabones débiles” allí donde hay Estados con menos capacidad o recursos. Sin duda, hay distintas capacidades y responsabilidades de partida, pero sin cooperación y apoyo mutuo, su impacto puede ser aún más devastador para todos. Esta crisis obliga a recordar que la resiliencia social depende también de la cooperación internacional.

Esta crisis exige, en suma, un nuevo esfuerzo de cooperación internacional, y es el marco obligado en el que se sitúan las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Para analizar la vigencia, sentido y potencial de esas relaciones en este nuevo escenario, este capítulo examina esa relación a la luz de su acervo histórico, su situación previa a la pandemia, en un escenario internacional más adverso, de creciente competencia geopolítica y sus perspectivas futuras.

## **Un importante acervo histórico: diálogo político, comercio e inversiones, cooperación al desarrollo**

En 2019 se cumplieron veinte años de la I Cumbre UE-América Latina y el Caribe (Río de Janeiro, 28 y 29 de junio 1999), si bien el diálogo político institucionalizado entre ambas regiones tenía una trayectoria mucho más larga: en 1974 se inició el diálogo interparlamentario entre ambas regiones, en respuesta a las dictaduras militares y los “regímenes de seguridad nacional”, y en los años ochenta se estableció un diálogo político entre gobiernos para respaldar el proceso de paz en Centroamérica, y las transiciones a la democracia en toda la región. En los años noventa, en el nuevo escenario de la posguerra fría, la Comisión Delors, con el liderazgo del entonces vicepresidente Manuel Marín, adoptó una nueva estrategia “interregional” en el marco de la recién estrenada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) establecida por el Tratado de Maastricht. En ese marco, la Cumbre de Río de 1999 estableció una “asociación estratégica birregional” con tres pilares: diálogo político de alto nivel (Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno); fomento del comercio y las inversiones a través de “Acuerdos de Asociación”, y cooperación al desarrollo avanzada (Domínguez, 2015; Sanahuja, 2015).

En cuanto al diálogo político, el saldo general es positivo. Veinte años después de la Cumbre de Río, las relaciones se han intensificado y se han celebrado siete cumbres de jefes y jefas de Estado y de Gobierno. En las dos últimas, en Santiago de Chile (2013) y Bruselas (2015), la parte latinoamericana actuó a través del propio mecanismo de concertación regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas cumbres, que involucran a 61 países (una tercera parte de la comunidad internacional), han reafirmado los valores compartidos, los propios del orden internacional liberal (democracia, derechos humanos, Estado de derecho, sociedades abiertas, apertura económica y respaldo al multilateralismo), aunque con acentos propios (cohesión social y apoyo al regionalismo y la integración regional). Con Brasil y México, además, se ha establecido un marco adicional de diálogo político y cooperación, denominado “asociación estratégica”, para singularizar la importancia de estos dos países de la región. En paralelo, ha habido una intensa actividad de diálogos subregionales, de la sociedad civil, e interparlamentarios, a través de la Asamblea EuroLat, creada en 2006 y vinculada orgánicamente al Parlamento Europeo.

Desde mediados de los noventa se promovió la creación de una red de “Acuerdos de Asociación” acorde al “mapa” de la integración regional de América Latina y el Caribe, que incluyera los tres pilares: diálogo político, libre comercio y cooperación. En 2020, esa red está cercana a cerrarse: incluye 31 de los 33 países que integran la región.

Hay acuerdos con México, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Centroamérica, Panamá, el Caribe y el Mercosur, este último, pendiente de ratificación tras veinte años de difíciles negociaciones, más un acuerdo de diálogo político y cooperación con Cuba. Solamente Venezuela y Bolivia –esta última, en proceso de ingreso al Mercosur– están aún fuera de ese esquema. Además, se está negociando la modernización de los “Acuerdos de Asociación” con Chile y México (Tvevad, 2020).

En el ámbito comercial, la UE es el tercer socio comercial más importante de América Latina y el Caribe, por detrás de Estados Unidos (1º) y China (2º). En sentido contrario, la región ocupa, en agregado, el quinto lugar entre los principales socios comerciales de la UE. En los últimos diez años el comercio birregional ha crecido un 22 % (de 185.000 millones de euros en 2008 a 225.400 millones en 2018). Buena parte, y en aumento, es comercio de servicios (102.000 millones de euros) (Grieger, 2019).

La UE es, además, la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe, en monto y calidad, con un crecimiento de 210 % entre 2007 (stock de 253.100 millones de euros) y 2017 (784.600 millones de euros). En sentido opuesto, la IED de América Latina y el Caribe en la UE aún es reducida, aunque ha crecido 266 % entre 2007 (74.600 millones de euros) y 2017 (273.000 millones de euros). Respecto a la IED de China y Estados Unidos (más presente en sectores extractivos e infraestructura), la IED europea tiene más calidad: se caracteriza por estándares laborales, sociales y ambientales más elevados, y una mayor transferencia de tecnología, y tiene el liderazgo en industria y servicios y en sectores clave para la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (por ejemplo: energías renovables y conservación del medio ambiente).

Finalmente, la UE (instituciones de la Unión junto con los Estados miembro) es el mayor donante en la cooperación al desarrollo con América Latina en términos absolutos. Como UE, en el período presupuestario y de programación 2014-2020 se destinaron 3.600 millones de euros a programas bilaterales y regionales, enfocados a áreas como seguridad y Estado de derecho; sostenibilidad ambiental y combate al cambio climático; agricultura, alimentación y seguridad alimentaria; crecimiento económico incluyente para la generación de empleos, reforma a la administración pública, e integración regional. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) cuenta con líneas de crédito para la región en diversos sectores productivos, particularmente en el freno y adaptación al cambio climático (3.400 millones de euros entre 2014 y 2018). A través de operaciones de financiación combinada o *blending*, entre 2010 y 2019 la Comisión Europea ha logrado movilizar préstamos en áreas prioritarias de desarrollo de la región por algo más de 10.000 millones de euros. Finalmente, ambas regiones son importantes socios

en la cooperación en ciencia y tecnología, a través de la participación de centros de investigación de la región en los programas marco de la UE y en “Horizonte 2020”, con marcos de programación bilaterales con los principales países de la región.

En suma, si se adopta una visión de largo plazo, las relaciones birregionales cuentan con un valioso acervo acumulado, y son un referente importante de las relaciones exteriores de los países involucrados, tanto en lo referido a sus intereses, como a sus valores y su identidad internacional. No obstante, como se indicó, esas relaciones se han ido enfrentando en los últimos años a un escenario internacional transformado, en muchos aspectos más adverso, y a crecientes tensiones al interior de cada grupo. Todos esos elementos interpelan su racionalidad y objetivos, y ponen en cuestión su viabilidad.

### **Relaciones en tensión ante un escenario internacional adverso**

En gran medida, en esos veinte años las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han respondido a una estrategia interregionalista que era funcional a un patrón de globalización fuertemente regionalizada, que sustentó una particular forma de internacionalismo liberal como orden internacional hegemónico. Desde 2008, sin embargo, el sistema internacional se enfrentó al inicio de una etapa de crisis de la globalización y del orden internacional liberal que ha puesto en cuestión dicha estrategia. Esa crisis de globalización ha estado impulsada tanto por factores de estructura como de agencia. Entre los primeros, cabe mencionar el cambio social y de expectativas generado por la globalización, y los cambios tecnológicos que anuncian una nueva organización internacional de la producción. Entre los factores de agencia se puede mencionar, el ascenso de fuerzas políticas nacionalistas e “iliberales”, el cuestionamiento del multilateralismo y el regionalismo, y la posición revisionista de los países emergentes, que da paso a una nueva competencia geopolítica. Esos cambios ponen en cuestión la asociación birregional, al someter a fuertes tensiones internas a cada una de las partes.

La visible percepción de que la UE retrocede en América Latina, en el ámbito político y económico, no es ajena a esos cambios estructurales en la economía política internacional. Uno de los indicadores más visibles es el fuerte avance de China como socio comercial y fuente de préstamos e inversiones. Entre el año 2000 y 2016 la cuota de mercado de China como proveedor de América Latina pasó del 3 % al 16 %, y la de la UE pasó de 16 % a 15 %, situándose por primera vez por detrás de China. En Mercosur, la UE ha perdido su tradicional primer lugar en las importaciones de este grupo, también en favor de China. Crece también el papel de China en la financiación para

el desarrollo, a través de préstamos (infraestructura, energía); como proveedor de financiación de contingencia ante crisis de balanza de pagos, permitiendo evitar el recurso al FMI (por ejemplo, en Argentina o Venezuela); y en cuanto a la IED. La iniciativa de “Una Franja, Una Ruta” que impulsa Beijing también se percibe en esa clave geopolítica, en tanto desafío, aunque también puede suponer oportunidades para la UE en la región.

La UE, por sus valores cosmopolitas, su propia construcción institucional, y su inserción profunda en una economía globalizada, tiene mayores dificultades para responder a ese nuevo escenario de crisis de globalización y creciente competencia geopolítica. La debilidad o crisis de las organizaciones regionales también erosiona la política europea, vinculada al regionalismo. En un escenario de fragmentación de la región (crisis de las organizaciones regionales en América Latina, retirada o ausencia de Brasil o México como líderes regionales) y de mayor competencia geopolítica global, América Latina parece asumir que China y Estados Unidos, en plena guerra comercial y competencia tecnológica, son o serán los actores clave para el futuro económico de la región, y/o para la gestión de las crisis regionales como la de Venezuela. A ello se suma la posición más asertiva de otros actores, como Rusia. Esa percepción de bipolaridad emergente, aunque cuestionable, debilita la posición e influencia de la UE en la región.

En ese escenario de crisis de globalización, por otra parte, la integración regional y el regionalismo, así como el interregionalismo, se repolitizan y su racionalidad y sentido son cuestionados. Uno de los hechos que lo ilustra es el anuncio de la firma del acuerdo UE-Mercosur en junio de 2019, durante la Cumbre del G20 en Osaka, que se convirtió en un acto de afirmación política y de principio frente al rampante nacionalismo económico del momento. Esa firma encierra una visible paradoja: siendo un acuerdo funcional a la globalización regionalizada de las décadas anteriores, y una tardía reivindicación de la estrategia interregionalista de la asociación UE-América Latina, en realidad se firma *in extremis*, ante el temor que suscitaba un escenario adverso de cuestionamiento de la integración regional y el multilateralismo, de creciente nacionalismo económico y proteccionismo comercial, de ausencia de árbitros y reglas en la economía política internacional, ante el inminente bloqueo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, en suma, de globalización en retirada o en crisis (Sanahuja y Rodríguez, 2019).

El diálogo político también está en un momento difícil a causa, en primera instancia, de la fractura interna de CELAC causada por la crisis de Venezuela. La VIII Cumbre UE-CELAC, que debía celebrarse en 2017, se suspendió *sine die*, y el diálogo político región a región se realiza ahora a nivel de cancilleres, y de manera bilateral o subregional,

con ausencias y una agenda muy limitada. Pero hay otras tendencias de fondo que debilitan el diálogo político: más allá de la litúrgica –y poco efectiva– invocación a los principios y valores compartidos, las tendencias “iliberales” y las fracturas políticas en ambas regiones dificultan el consenso y la acción conjunta en torno a la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho y la cohesión e inclusión social. Son asuntos difíciles para ambas regiones, las sitúan frente a sus propias contradicciones, y polarizan el debate –por ejemplo, en materia de migración–, por lo que tienden a evitarse.

En ese diálogo, ha habido convergencia de posiciones entre la UE y América Latina en asuntos de la agenda global como el cambio climático, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, o la defensa del multilateralismo, pero no en cuanto a posiciones comunes en otras agendas de Naciones Unidas (Derechos Humanos, desarme) o en el G20, donde se actúa descoordinadamente –aunque tampoco existe una acción coordinada entre Argentina, Brasil y México, los tres miembros de América Latina y el Caribe de este grupo–, lo que se suma al papel poco relevante que tiene en la actualidad esta plataforma de concertación.

Muchas delegaciones de la UE tienen dificultades para entablar un diálogo significativo sobre Derechos Humanos y democracia con los gobiernos y la sociedad civil, en un escenario, en muchos países, de retroceso de la democracia en América Latina, y de estrechamiento de los espacios para las Organizaciones no Gubernamentales –ONG– (por ejemplo, en Nicaragua o en Brasil). Estas cuestiones han ido abriendo una brecha cada vez más grande entre políticas y prácticas, que afectan a la posición de ambas partes y su perfil normativo, basado en valores.

Puede alegarse que las fracturas internas en América Latina son un factor que explica ese alejamiento, pero parte de la explicación también radica en la UE. La EUGS de la UE de junio de 2016, ya mencionada, situó deliberadamente a América Latina en una posición periférica y poco relevante, al priorizar el “arco de inestabilidad” de la vecindad meridional y oriental de la UE (Mediterráneo, Balcanes y este de Europa). Planteó la relación con Latinoamérica en términos, primero, del apoyo a “órdenes regionales” para la gobernanza global; y segundo, como estrategia para un *Wider Atlantic*, pero la elección de Trump, no prevista, situó a Estados Unidos como obstáculo más que como socio en las relaciones con Latinoamérica (Sanahuja, 2020). Esa situación, sin embargo, ha tenido consecuencias positivas, al realzar el papel político de la UE como socio de América Latina y el Caribe en defensa del multilateralismo.

En materia de cooperación al desarrollo, la UE se encuentra frente a una región transformada: ya alberga muchos países con capacidad para

enfrentar por sí mismos algunos de los retos del desarrollo y contribuir a las metas globales, pero, a la vez, tienen desafíos significativos que atender, en algunos casos históricos, como la desigualdad, y, en otros, generados por el entorno internacional más complejo que definen la globalización y sus transformaciones, que suponen nuevos factores de riesgo y vulnerabilidad. El ascenso de América Latina en los últimos años ha reducido las asimetrías entre ambas regiones, y plantea retos compartidos, lo que demanda una relación más horizontal y hace más anacrónico el tono paternalista con el que algunos actores europeos siguen viendo a América Latina.

En su política de cooperación, la UE reconoció ese hecho, pero la respuesta fue inadecuada, y como consecuencia, se ha debilitado a sí misma como socio de Latinoamérica en el desarrollo global, y de la región, en el marco de la Agenda 2030, frente a otros socios, como, por ejemplo, China. Para la cooperación de la UE, en el periodo presupuestario y de programación 2014-2020, América Latina no fue considerada prioritaria en tanto no era origen de flujos migratorios o fuente de inseguridad para la UE; y tampoco lo fue por sus mayores logros con los Objetivos del Milenio y sus relativamente más altos niveles de renta. En vez de buscar fórmulas más avanzadas e innovadoras de cooperación, la UE optó por la denominada “graduación” de la mayor parte de los países de América Latina, basándose en indicadores cuestionables, como la renta per cápita, con criterios que suponían la paulatina retirada de la ayuda bilateral y de determinadas preferencias comerciales para los países de renta media de la región. Ahora bien, si la Agenda 2030 es universal y no solo un asunto de países pobres parece poco coherente que la UE se incapacite a sí misma para cooperar con los países más avanzados de América Latina, y para apoyarles en tanto actores clave para la búsqueda de soluciones a retos compartidos. Posteriormente, al evaluar los resultados de ese enfoque, la propia Comisión Europea reconoció que la “graduación” dejó una brecha en la capacidad de la UE para cooperar con países de renta media-alta mediante la cooperación bilateral. Tampoco se reconoció, hasta un momento muy tardío, el creciente papel de los países latinoamericanos como proveedores de cooperación Sur-Sur, o como partícipes de cooperación triangular (Sanahuja y Ruiz, 2020).

En vez de la “graduación”, la UE debe encontrar formas de cooperación innovadoras hacia la región. Así lo plantea el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, aprobado en 2017. Para muchos países de América Latina una cooperación con la UE más horizontal, basada en aprendizajes conjuntos, seguirá siendo relevante en muchas áreas de política pública, como fuente de inversión, transferencia de tecnologías y fortalecimiento de capacidades, y también serán socios de desarrollo importantes para la UE para lograr la Agenda 2030 a través de la cooperación Sur-Sur y triangular, y del trabajo conjunto en la provisión

de bienes públicos globales, como muestra, de manera dramática, la pandemia de la COVID-19.

Para ello, la cooperación con América Latina deberá contar con suficientes recursos, y no parece que así sea en la propuesta de Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 de mayo 2018, de la Comisión Europea saliente. Dentro del MFP se propuso el nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI). Frente al aumento para otras regiones o temáticas, la asignación para América Latina y el Caribe prevista en el IVDCI –unos 4.000 millones de euros– es la menor de todas, y aunque se mantiene en términos absolutos, disminuiría 12 % en términos reales respecto al periodo anterior, si bien contempla un importante paquete financiero, abierto a todos los países de América Latina, dentro del llamado Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) *plus*, que puede suponer recursos significativos para financiar, entre otras prioridades, infraestructuras sostenibles y la transición energética, con energías renovables, que sería, a su vez, una expresión externa del *European Green Deal*.

### **Bases para la renovación de la política de la Unión Europea hacia América Latina**

Desde 2009 no se había revisado la política de la UE con América Latina. Es en abril de 2019 cuando la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, deciden redefinir la estrategia hacia América Latina y el Caribe en el marco de la EUGS a través de una Comunicación Conjunta (Comisión Europea, 2019). Se trata de un planteamiento renovado tanto en el análisis del contexto, como en los objetivos y las estrategias de acción. Horizontalidad, repolitización, enfoque selectivo, y nuevas prioridades de cooperación son los términos que resumen las principales novedades planteadas<sup>1</sup>. Como señala textualmente dicho documento en su sección final,

La UE cree que la asociación debería adoptar una postura más fuerte respecto a los valores e intereses vitales –prosperidad, democracia, resiliencia y gobernanza mundial efectiva– y hacer un uso mejor y más específico de las diferentes dimensiones de las relaciones UE-América Latina y el Caribe. La UE trabajará para lograr un compromiso político más estratégico, intensificando los esfuerzos de asociación con los países o grupos regionales dispuestos a hacer más para alcanzar objetivos comunes.

La estrategia para América Latina y el Caribe de la UEGS aboga, en primer lugar, por una relación más horizontal: habla de “aunar



fuerzas” para abordar desafíos compartidos como la defensa del multilateralismo, o el desarrollo global, entendido –como lo hace la Agenda 2030– como reto universal y no solo como “patología” de los países pobres. No se trata, como en el pasado, de una UE que ayuda a América Latina a resolver sus problemas, sino de dos regiones que trabajan juntas frente a interdependencias, riesgos y retos compartidos.

Asimismo, también asume una repolitización de las relaciones, con un “compromiso político más estratégico”. En un escenario en el que los principios que sostienen el orden internacional liberal ya no pueden darse por sentados, y aparecen actores que los impugnan dentro y fuera de ambas regiones, se plantea una clara repolitización del conjunto de la relación y, en particular, del diálogo político birregional. Ello supondrá adoptar posturas “más fuertes” en torno a los valores e intereses compartidos. Ello reclama, por parte de la UE, una mayor inversión de capital político para ser relevante y aumentar su presencia e influencia en la región, basándose en el “pragmatismo basado en principios” de la EUGS.

La Comunicación Conjunta propone nuevas prioridades (cuatro) para la asociación birregional: prosperidad, democracia, resiliencia y gobernanza mundial efectiva, acordes con las que a su vez establece la EUGS. Ello abarca una agenda de cooperación avanzada para facilitar el comercio, la economía verde y digital y aumentar la conectividad de todo tipo. También considera el impulso a los derechos humanos, el apoyo a la sociedad civil y la defensa del Estado de derecho. En términos de resiliencia social, se busca la implementación conjunta del Acuerdo de París para enfrentar el cambio climático, y mantener el diálogo y la cooperación sobre cohesión social, migraciones y cultura. En cuanto a la gobernanza mundial efectiva, se busca que tanto la UE como América Latina apuesten conjuntamente por la resolución pacífica de disputas, la implementación de la Agenda 2030 y la reforma del sistema de Naciones Unidas y la OMC.

En materia de diálogo político y cooperación, se propone una relación de “geometría variable” con vías más flexibles y abiertas de colaboración respecto a la tradicional dinámica de las cumbres birregionales UE-CELAC y su lógica de “mínimo común denominador”, que a partir de la regla del consenso exigía el acuerdo de todos. Asimismo, evita el enfoque de “talla única” reconociendo la diversidad de América Latina y el Caribe. Supone avanzar más con los países y grupos que quieran y puedan intensificar su compromiso.

Esa “repolitización”, unida a la posibilidad de establecer agrupamientos de geometría variable, es particularmente relevante ante las crisis de difícil resolución que experimenta la región (Venezuela, Nicaragua, retrocesos en el proceso de paz colombiano y crisis ecológica en la

Amazonia son ejemplos de ello). Estas crisis multidimensionales no parecen tener solución ni en los mecanismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) ni en los agrupamientos *ad hoc* como el Grupo de Lima, además de tener severas consecuencias para los países vecinos. En ese sentido, la UE habría de jugar un papel político más activo asociándose con los países y los actores sociales más dispuestos. En otros términos, supondría combinar el interregionalismo con un bilateralismo selectivo y no excluyente, utilizando marcos existentes, u otros informales, como el Grupo de Contacto Internacional (GCI) establecido para afrontar la crisis de Venezuela. A ello ha de sumarse los espacios de diálogo y vinculación de organizaciones ciudadanas y de parlamentarios.

En materia de cooperación al desarrollo, se propone una estrategia avanzada, conforme al nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, con enfoques “a medida” para cada país, basados en sus necesidades y capacidades, buscando “asociaciones innovadoras” que contemplen la cooperación Sur-Sur y triangular, el diálogo de políticas públicas, el intercambio de conocimientos, y la movilización de recursos adicionales a través de la financiación combinada o *blending*.

La aproximación, más simétrica y horizontal por la que aboga la Comunicación de abril de 2019 es particularmente importante para la redefinición de la cooperación al desarrollo UE-América Latina en el marco de la Agenda 2030. Dicha Agenda plantea una visión de la cooperación más amplia e inclusiva, que no ha de dejar a nadie atrás, y por lo tanto supone que se han de superar los esquemas dicotómicos rico/pobre, Norte/Sur o donante/receptor que han estado vigentes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Esquemas, además, basados en criterios e indicadores tan cuestionables como la renta per cápita como el exponente casi único o más relevante para definir el desarrollo y clasificar países.

En realidad, los umbrales que definen qué es “renta media” o “renta alta” dicen bastante poco sobre la amplia variedad de situaciones de transición al desarrollo que atraviesan los países situados entre esos umbrales de ingreso, en especial en América Latina y el Caribe. El desarrollo debiera verse como un proceso continuado con situaciones muy diversas, en función de las metas de la Agenda 2030, más que como una cuestión de categorías cerradas y unidimensionales basadas en niveles de renta. Desde la perspectiva de la Agenda 2030, América Latina y el Caribe, en particular, puede ser vista como una región de “desarrollo en transición” (OCDE/CEPAL, 2019).

Por ello, más que de “graduación” debiera hablarse de “gradación”, incorporando una batería más completa, compleja y diversa de indicadores de inclusión, sostenibilidad ambiental y buena gobernanza

tomados de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el entendido de que la exclusiva alusión a mayores ingresos no supone más bienestar. Ante el futuro inmediato, acaso lo más urgente consista en alcanzar un consenso eurolatinoamericano sobre el significado concreto del “desarrollo en transición” en cuanto a la comprensión de las “trampas” de desarrollo que afectan a la región para hacer realidad la Agenda 2030, en cuanto a los indicadores y métricas a aplicar, y respecto a las modalidades de cooperación.

En particular, el nuevo IVDCI abre oportunidades para el despliegue de esa cooperación avanzada y para ideas innovadoras. Deja atrás la “graduación” y estará abierto a todos los países de la región, aunque no en todas las modalidades. Como se indicó, prevé montos importantes para el *blending* y el apoyo a la inversión, que refuerzan la capacidad de la UE frente a actores activos en ese ámbito, como China.

Una vez aprobado el nuevo instrumento, los nuevos programas regionales y temáticos deberán permitir que la UE pueda atender a la diversidad de agendas de desarrollo que plantea la particular situación de transición de América Latina y el Caribe. Es importante que el nuevo instrumento tenga un claro anclaje y orientación hacia la Agenda 2030. El ciclo de programación ha empezado en 2020; es el momento de incluir iniciativas innovadoras y programas relevantes para las prioridades de desarrollo de la región. Con esos elementos, el “desarrollo en transición”, como un concepto impulsor de nuevas formas de cooperación internacional para el desarrollo, puede servir para replantear y fortalecer las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, con el fin de que ambas regiones puedan contribuir de una manera efectiva al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

## **Una Unión Europea geopolítica con una agenda de prioridades sociales**

Ante el escenario regional y global de erosión del multilateralismo, competencia geopolítica y crisis de globalización, acelerada por la crisis de la COVID-19. ¿Cómo puede actuar la UE en América Latina y el Caribe con la visión geopolítica que la nueva Comisión Von der Leyen asume como orientación estratégica y seña de identidad de su mandato? ¿Debe dejar atrás su perfil de “actor normativo” y los principios que presiden su política exterior, “aprender a utilizar el lenguaje del poder”, como lo ha expresado el Alto Representante, Josep Borrell (2019: 7), y competir con otros actores como Estados Unidos, China o Rusia, en la lógica de la política de poder y la competencia geopolítica?

Pese a las limitaciones de la construcción intergubernamental de su política exterior y de seguridad común (PESC), la UE cuenta, en

efecto, con importantes recursos de poder en su política comercial y de desarrollo, y en otros ámbitos, en términos de incentivos y sanciones; con un importante ascendiente simbólico y normativo, basado justamente en su apego a los principios contemplados en los tratados y en su tradición política; y con medios significativos, que abarcan desde un servicio diplomático propio, a los que contempla el presupuesto para la acción exterior. Actor *sui generis* de las relaciones internacionales, como siempre se ha dicho, pero, sin duda, actor, y con una capacidad de agencia muy notable. Por último, a esos recursos propios se suma la capacidad de coordinar la acción exterior de los Estados miembro en el marco común de la Unión.

En este contexto, la vinculación de objetivos y medios en distintas áreas de acción (*linkage*), en una lógica más “repolitizada”, puede ser una vía eficaz para promover tanto intereses como principios. No se trata —es importante subrayarlo— de imponer unilateralmente agendas propias de la UE, sino de establecer coaliciones efectivas con los gobiernos y los actores relevantes para que las relaciones birregionales permitan avanzar intereses y valores comunes frente a quienes, desde posiciones iliberales y ultranacionalistas, tratan de impugnarlos. Actores —también es oportuno recordarlo— que están presentes en ambas regiones. Cuestiones como la preservación de la biosfera o la reconstrucción del contrato social son problemáticas comunes, y para ello tiene sentido actuar conjuntamente. Un ejemplo reciente de ello sería la vinculación del Acuerdo UE-Mercosur al Acuerdo de París sobre cambio climático, que ha actuado como elemento de contención ante un eventual abandono de ese acuerdo por parte del Brasil de Bolsonaro. Otro caso es el tradicional rechazo birregional de las sanciones extraterritoriales estadounidenses de la Ley Helms-Burton. En 2017 la Administración Trump decide aplicar plenamente esta ley, la que hasta ese año estaba parcialmente en suspenso. En respuesta, entre otras acciones políticas y legales, la UE actualizó su “Estatuto de bloqueo”, que permite a los afectados por la Ley Helms-Burton iniciar acciones legales en territorio de la UE contra empresas estadounidenses demandantes de sanciones.

En esa lógica, la UE puede ser más activa dando respaldo y acompañamiento político a los actores que, desde la propia región, promueven salidas negociadas y pacíficas a las crisis regionales. De esa manera, se contribuye a crear el necesario espacio para maniobrar para dichos actores frente a la lógica geopolítica y de equilibrios de poder que guían las intervenciones en la región, cada vez más directas, de Estados Unidos, China o Rusia. Cuando sea necesario, la UE ha de seguir actuando con un perfil propio e iniciativas singulares frente a esas crisis. Un caso evidente es Venezuela. Ante el riesgo de enquistamiento de esa crisis, es necesario hacer frente a su dimensión política, apoyando una salida negociada y promoviendo elecciones con garantías democráticas, así como a la dimensión humanitaria, con iniciativas que permitan utilizar

los recursos petroleros del país para adquirir bienes esenciales en el exterior. Ello podría lograrse mediante una suspensión parcial de las sanciones estadounidenses, como propone la iniciativa denominada “Petróleo para Venezuela”, que es particularmente relevante ante el imperativo de salud de la COVID-19.

Más allá de estos escenarios de crisis, en América Latina y el Caribe una “UE geopolítica” ha de estar basada en una agenda social, más que en equilibrios de poder. La UE es ahora el único actor global que en la geopolítica regional se aproxima a Latinoamérica con una agenda centrada en las preocupaciones centrales de sus sociedades: la inclusión, la calidad de la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, la paz, la justicia y la seguridad ciudadana. En suma, con todo aquello que integra la Agenda 2030, cuyos contenidos pueden ser vistos como una renovación del “contrato social”, que hoy está en cuestión y ha de ser reconstruido tanto en la UE como en Latinoamérica. En particular, América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad para que el *European Green Deal* o “pacto verde europeo” de la UE, lanzado en 2020 por la Comisión von der Leyen, desarrolle su dimensión externa. Para todo ello, urge retomar el diálogo político birregional y promover una política de cooperación más activa e innovadora a través de los nuevos programas e instrumentos financieros que se están definiendo dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

La crisis de la COVID-19, por último, plantea imperativos inmediatos en esa agenda a la vez social y geopolítica. La UE y sus Estados miembro están ya prestando apoyo en el ámbito sanitario, y a través de la propuesta de la Comisión “Equipo Europa” se ha decidido reorientar de inmediato los programas de cooperación técnica y financiera con América Latina y el Caribe para responder a esta pandemia, con los fondos disponibles de la Comisión Europea y las líneas de crédito del Banco Europeo de Inversiones. Pero más allá de esos recursos, que son muy limitados frente a la magnitud de la crisis sanitaria, y del colapso económico y social a escala mundial que la COVID-19 puede traer consigo, donde la asociación estratégica entre la UE y Latinoamérica y el Caribe puede ser más efectiva es mediante una estrategia conjunta para construir una respuesta multilateral robusta. Aquellos países de la UE y de América Latina y el Caribe que estén dispuestos en ambas regiones han de trabajar con una perspectiva común en el G20 y en las instituciones financieras multilaterales para que exista más espacio fiscal para evitar el colapso sanitario, el desplome económico y una grave crisis social y, quizás, política. Ello dependerá en gran medida del acceso urgente a la financiación externa. Si está ausente, algunos actores externos pueden ver en esta situación, de manera oportunista, una vía para utilizar la asistencia bilateral con objetivos geopolíticos, como es el caso de China con su “diplomacia de mascarilla”. En el ámbito interno, la falta de respuesta en sociedades fragmentadas por

la desigualdad y la desconfianza política, puede ser terreno abonado para partidos de extrema derecha, ultranacionalistas, con discursos nativistas y xenófobos, que minarían aún más la necesaria cooperación internacional.

De momento, las respuestas multilaterales no han sido adecuadas, ni ágiles. El FMI y el Banco Mundial ya han anunciado líneas de financiación y alivio de la deuda de los países más pobres, pero no deben olvidarse los países de renta media estibados por un alto endeudamiento en América Latina. Hay precedentes: en la crisis de 2008, el G20 actuó con resolución y, a instancias de ese foro, el FMI multiplicó por cuatro su capital. Hoy las necesidades son mayores y se deben considerar todas las opciones existentes para movilizar más recursos, como por ejemplo la aprobación de una nueva emisión extraordinaria de derechos especiales de giro, la reserva del FMI, que se distribuya de manera que refuerce en mayor medida las reservas de los países más necesitados, sin bien Estados Unidos, con capacidad de veto en el FMI, ha bloqueado esta opción.

En ese marco, como se indicó, tampoco es el momento de las sanciones económicas generalizadas, que ya antes de la pandemia tenían un grave coste humano, y vedan el acceso a recursos externos que son vitales para la respuesta sanitaria y la protección de los más vulnerables.

Ante lo que ya se anuncia como la mayor crisis económica y social –y quizás, política– de la historia reciente, hay que recordar de nuevo que la resiliencia social depende también de la cooperación internacional. Y que esa cooperación será clave para que la crisis de la COVID-19 sea una oportunidad para reescribir el contrato social que nos vincula en ambas regiones. La UE y América Latina y el Caribe –una asociación con nada menos que 61 países– tienen, por ello, el imperativo de aunar esfuerzos de nuevo, y la oportunidad de mostrar la utilidad de sus vínculos.

## Nota

1. Algunas de estas ideas ya habían sido recogidas en un informe elaborado algunos años antes por iniciativa de la Fundación EU-LAC (Sanahuja, 2015).

# La eclosión de Eurasia y su impacto en América Latina y el Caribe: percepciones e intereses de actores globales y regionales

Andrés Serbin

En un mundo en acelerada y compleja transición, dos regiones distantes comienzan a desarrollar vínculos y relaciones a diferentes niveles. Una de ellas –Eurasia– es un mega-continente que concentra a más de la mitad de la población mundial y a una creciente porción de la riqueza global, que conocemos poco en nuestra región. Eurasia es otro mundo, diferente y “allá afuera” sobre el que “la mayoría de nuestros líderes saben muy poco y acerca del cual piensan incluso mucho menos” (Cox, 2020). Pero es un mundo en ascenso y un polo decisivo en los asuntos globales. La otra región –América Latina y el Caribe, tiende a ser catalogada como un subcontinente en permanente brega con su legado histórico de “extremo” Occidente (Rouquié, 1989), con el peso de la hegemonía de su poderoso vecino del Norte –los Estados Unidos–, y con sus dificultades de articular una visión integrada y propia en el concierto mundial. Eurasia despliega un complejo proceso de integración geopolítica y geoeconómica que la lleva a convertirse en un centro gravitacional en el sistema internacional, mientras que América Latina y el Caribe viven actualmente un proceso de desintegración y fragmentación, en la periferia de este sistema. A la lejanía geográfica de ambas regiones se añade su distancia cultural y política, en un mundo que, sin embargo, se comprime por efectos de la globalización y que inexorablemente las pone en contacto y las vincula. Mientras el peso del polo euroasiático –tanto a través de sus actores más poderosos (con China como cabeza visible) como en tanto región– se incrementa, la cambiante dinámica de las relaciones de poder global y de las interdependencias plantea, pese a la extendida ignorancia y la muy exigua investigación existente en nuestro medio, algunas preguntas cruciales: ¿Qué caracteriza y vincula a estas dos regiones?; ¿Qué desarrollo actual y que potencial tienen esos vínculos?; ¿Cómo se perciben y se relacionan?

Para responder a estas preguntas hay que analizar y comprender, en primer lugar, los alcances del proceso de configuración del polo euroasiático, para luego desglosar su proyección y vinculación con América Latina y el Caribe.

## **De Eurasia a la Gran Eurasia: la compleja construcción del polo euroasiático**

En 1996, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa Evgueni Primakov, ya planteaba que un “triángulo estratégico” entre Rusia-India-China (RIC) en un mundo multipolar permitiría una cierta protección para las naciones independientes no alineadas a los dictados de Occidente y un mayor equilibrio en el sistema internacional. Esta visión se sustentaba en la percepción acerca de la urgencia de articular el creciente peso del espacio euroasiático en este sistema como una alternativa al orden existente y en la necesidad que los tres estados más importantes –tanto por su potencial desarrollo económico como por su capacidad militar (y especialmente nuclear)– deberían manejar coordinada y colectivamente los asuntos económicos y de seguridad del mega-continente. Asomaba así la noción de Eurasia como un factor geopolítico decisivo en el orden mundial, augurando lo que algunos analistas denominarían el “siglo euroasiático” (Macães, 2018), en respuesta no sólo al desplazamiento del dinamismo económico global desde el Atlántico hacia el Asia Pacífico, sino también a la emergencia de nuevos polos de poder con sus respectivas áreas de influencia en el marco de un nuevo mapa geopolítico global.

Sin embargo, pese a la articulación de estos tres grandes actores en el grupo RIC (Rusia, India, China) que da lugar al BRICS (con la incorporación de Brasil y Sudáfrica), el desarrollo y la consolidación de un entramado institucional, conectivo y económico en Eurasia responde fundamentalmente en la actualidad a la convergencia estratégica de dos actores cruciales –China y Rusia– quienes, desde la última década del siglo pasado y, especialmente en el transcurso de la década actual, han desarrollado una creciente confluencia y cooperación en la región respondiendo a las reorientaciones de sus respectivas políticas exteriores. Esta convergencia –luego de un largo proceso de incubación– constituye en la actualidad el eje de la reconfiguración geopolítica y geoeconómica del espacio euroasiático y de su creciente peso en el orden internacional.

Tanto Moscú como Beijing han impulsado su proyección en el espacio euroasiático en función de su propia seguridad y como una alternativa al orden occidental –Rusia, con el propósito de consolidar su influencia en el entorno heredado de la URSS, de reconstituir su status de potencia mundial, de consolidar su proyección hacia Asia en busca de contrabalancear las tensiones en su relación con Occidente y de contener la presencia de los Estados Unidos en sus regiones colindantes, y China en función de percibir el área como un espacio de expansión y proyección económica, como una vía de acceso al mercado europeo y como una región de menor potencial de conflicto que el Asia-Pacífico cuya estabilidad le permitiría asegurar, consolidar y preservar una



plataforma económica y estratégica para su proyección global. En este marco la convergencia entre ambas potencias euroasiáticas en la reciente década ha dado lugar a significativos avances en la cooperación, en la coordinación de políticas y en la construcción de un complejo entramado institucional no siempre exento de tensiones.

En el año 2000 Pekín y Moscú firmaron un tratado de amistad que fue seguido por la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) en 2001 por iniciativa de ambas naciones y con la participación de los países del Asia Central –el núcleo inicial de la construcción eventual de una convergencia y de una articulación euroasiática–. La OCS fundó las bases de esta convergencia en torno a la necesidad de contener la presencia estadounidense en la región (sin convertirse oficialmente en una alianza militar anti-OTAN), a la par de asegurar el interés común en prevenir las amenazas a la estabilidad regional por parte de los llamados “tres males” –terrorismo, separatismo y extremismo–. Desde 2003, Rusia intentó promover asimismo el desarrollo de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) con la participación de algunas repúblicas centroasiáticas, en un manifiesto intento de contrabalancear la presencia eventual de la OTAN en la región. Pese a que la OTSC sigue vigente, China no apoyó ni participó en esta iniciativa, todavía en el marco de una fase menos proactiva y explícita en su confrontación con los Estados Unidos durante el período presidencial de Hu Jintao, cuando la idea de un G-2 o de una “Chinamérica” –en función de la interdependencia económica creciente entre China y los Estados Unidos– aún flotaba entre algunos analistas y funcionarios (Serbin, 2016).

Por otra parte, el énfasis de Beijing de orientar la OCS hacia la cooperación económica y, eventualmente, hacia la conformación de un tratado de libre comercio, chocó con las reticencias rusas y la organización siguió focalizada principalmente en los temas de seguridad y de cooperación en distintos ámbitos, inclusive después de la incorporación de India y Pakistán en 2017 y del progresivo acercamiento a su órbita –como miembros observadores– de países como Irán, Afganistán y Mongolia, y de “miembros de diálogo”, como Turquía, entre otros.

Como complemento a estos avances institucionales, Rusia anunció el “pivote hacia Asia o hacia el Este” en 2012, con énfasis en el desarrollo de Siberia y del Lejano Oriente ruso y en la integración con algunos estados más prominentes de su entorno inmediato, particularmente en Asia Central. El desarrollo del “pivote hacia Asia” constituyó un fenómeno complejo de la Rusia post-URSS en su intento de tomar distancia del sistema euroatlántico, de promover consecuentemente una reorientación integral hacia Asia priorizando sus vínculos con el “no-Occidente”, como un componente crucial de una visión más

amplia de la multipolaridad (o “policentrismo” en versión rusa) tanto a nivel regional como global, pero también como parte de una estrategia para asegurar la influencia rusa en el espacio postsoviético. La confrontación entre Rusia y Occidente en torno a la alineación de Ucrania, contribuyeron a que Moscú consolidara este espacio a través de la creación de la Unión Económica Euroasiática (UEEA) en 2015, con la inclusión asimismo de Bielorrusia y Armenia, pero sin la anhelada inclusión de Ucrania. La UEEA se convirtió así en una herramienta de integración de una parte del antiguo espacio soviético bajo la égida de Moscú.

En una veta similar, China inició una creciente proyección hacia el Oeste y hacia las repúblicas del Asia Central, tanto para consolidar un ámbito más estable y seguro para sus intereses, como para contrabalancear la carga estratégica que le imponía la proyección estratégica de los Estados Unidos y de sus aliados en el Asia-Pacífico. El equivalente chino del “pivote hacia el Este” ruso ha sido el “pivote hacia el Oeste” promovido por Beijing, a través de la “Nueva ruta de la seda” (denominada *Belt and Road Initiative* – BRI) anunciado por Xi Jinping en 2013 en Kazajistán con el propósito de conectar por vía terrestre con los mercados europeos y centroasiáticos, en el marco de una política exterior más proactiva, asertiva y multidimensional que las que desarrollaron sus predecesores, y con aspiraciones a una proyección global. La BRI se convirtió progresivamente en el eje de una “gran estrategia china” tanto en su proyección regional como global.

En el marco del acercamiento sino-ruso, Putin elogió la importancia de la BRI, pero Moscú propuso, en 2015, una “armonización” o convergencia entre esta iniciativa y la UEEA, que se concretó con la firma de un acuerdo de cooperación económica en octubre de 2018 entre la UEEA y China. Moscú se resistía a una adhesión a la BRI que pudiese abrir paso a una penetración económica china tanto en Rusia como en Asia Central pero no se desligaba de la necesidad de avanzar en la cooperación con Beijing y eventualmente de beneficiarse de la misma. En este contexto y sobre la base de esta “armonización” en curso, Putin promueve, desde 2016, el Proyecto de la Gran Eurasia (GEP), como un elemento aglutinador para la región que China, al igual que algunos países centroasiáticos, acepta y asume, aunque con ciertas reticencias. Pese a la vaguedad del GEP y su superposición con la “mirada hacia Asia”, de hecho, la UEEA se convierte, en este marco, en el referente principal de la política rusa no sólo para la construcción de un espacio euroasiático sino también para la inclusión eventual de Europa en el mismo. En este sentido, Rusia se ve como el componente articulador o de tránsito entre Asia y Europa y no descarta, pese a su actual orientación euroasiática y a la posición crítica europea, un eventual acuerdo entre la UEEA y la Unión Europea (UE).

Rusia y China convergen no sólo en la articulación y desarrollo de una serie de mecanismos institucionales y de iniciativas de cooperación en el ámbito de sus respectivas políticas en Eurasia, sino que también comparten, a nivel global, posiciones comunes en torno a la defensa de los principios de soberanía y de no intervención frente a las normativas y acciones que puedan emanar desde el sistema liberal internacional, desde los organismos multilaterales y, particularmente, desde los Estados Unidos, en el marco del cuestionamiento al orden liberal internacional y de una *entente* fundada en “una empatía mutua y en una convergencia geopolítica basada en visiones coincidentes y en un resentimiento común frente a la dominación global de los Estados Unidos” (Trenin, 2016).

La relación se basa, sin embargo y desde el principio, en una visión pragmática de ambas partes en un entorno internacional que perciben como hostil: Rusia necesita a China como inversor y como socio comercial para fortalecer su economía, China necesita a Rusia por sus recursos energéticos para impulsar su desarrollo, y por su potencial asistencia y capacidad militar<sup>1</sup>. A la vez, ambas coinciden en su preocupación por la estabilidad regional y por las amenazas terroristas en Eurasia; por su cuestionamiento al orden internacional liberal y a la hegemonía de los Estados Unidos, y por su aceptación, con diferentes énfasis críticos de la globalización. La convergencia entre ambas naciones permite asegurar sus respectivas retaguardias estratégicas en Eurasia a través de la cooperación en distintos campos, pero también pone eventualmente en evidencia intereses contradictorios que han logrado matizar y manejar. Rusia rechaza asumir una posición subordinada en la relación de asimetría económica entre ambos países; China aspira a acceder –a través de Rusia– a una serie de mercados, incluyendo los países de Asia Central y de Europa, y a una serie de recursos (especialmente petróleo y gas) necesarios para su propio desarrollo, en el marco de una visión sino-céntrica del orden mundial. Ambos ven, sin embargo, la importancia de la complementariedad de su asociación.

No obstante, la creciente cooperación en Eurasia y la consolidación de un espacio eurasiático no-occidental a partir de la “armonización” y de la convergencia del proyecto estratégico ruso de la Gran Eurasia y de la BRI china, con sus propias instituciones y dinámicas de conectividad y articulación, tiene su foco en la región y no necesariamente se refleja en otras regiones con la misma intensidad. La persistencia de algunas percepciones y estereotipos mutuos es una de las razones para esta limitación: Rusia desconfía de la excesiva proyección de China en Asia Central, de los alcances geopolíticos de la BRI y de sus crecientes y “excesivas” ambiciones globales en torno al “sueño chino”, y China percibe a Rusia –quizás demasiado “europea” o “eurocéntrica”–, como un socio menor que, tarde o temprano, será asimilado por la expansión

china, y a la UEEA como una iniciativa geopolítica que responde a los intereses de Moscú, pero que se ajusta pragmáticamente al proceso. Europa –absorbida por sus propios conflictos internos, a su vez, mira con desconfianza y pesimismo la posibilidad de una articulación entre la UE y la UEEA en una relación marcada por los roces y las tensiones entre Europa y Rusia, y con más simpatía y apego la posibilidad de una vinculación con la BRI y con los beneficios comerciales y financieros que ésta podría aparejar, a pesar de las tensiones que genera con los Estados Unidos.

### **¿Un tercero en discordia?: India entre Eurasia y el Indo-Pacífico**

La India, en cambio, que en 2017 había sido admitida en la OCS como parte de su propia orientación “hacia el Este”, rechaza la BRI en tanto la percibe como una amenaza a sus intereses y a su estrategia de desarrollo, como así también a su seguridad en el Océano Índico. La preocupación de Nueva Delhi respecto a los avances chinos –más allá de las históricas disputas y tensiones fronterizas, y de las tensiones en torno al apoyo chino a Pakistán que complejiza su reclamación en Kashmir–, se conjugan, sin embargo, con una estrecha vinculación comercial con China y evidencian a la vez una posición ambigua en su política exterior. Por un lado, aunque algo debilitada, persiste su alineación histórica con Rusia –su principal proveedor de armamento–, y por otro, se desarrolla su creciente vinculación al llamado cuadrilátero (“*Quad*”) “libre, abierto y democrático” de seguridad regional del Indo-Pacífico promovido por los Estados Unidos en alianza con Japón y Australia y orientado a contener a China en su proyección y expansión en el Sur de Asia y en el Pacífico. A la vez, compite con China en África e impulsa un corredor de desarrollo económico de esta región junto con Japón, en clara contraposición a la BRI. El complejo juego de equilibrio de India en Eurasia, entre una China como rival pero, a la vez, como estrecho socio comercial; los Estados Unidos que presionan por la consolidación de la estrategia del Indo-Pacífico con la participación clave de la India, y una Rusia que reactiva sus vínculos con Nueva Delhi para balancear su relación con China (mientras que llamativamente India solicita su incorporación como miembro pleno a la UEEA), la identifica como uno de los tres actores regionales clave pero, a la vez le impide ser parte del ya constituido *tándem* Rusia-China que promueve un espacio eurasiático con capacidad de desafiar a Occidente.

Si bien, en la actualidad, los tres miembros del RIC expresan, en un plano más amplio y con sus propios matices, su aspiración a la conformación de un mundo multipolar y participan activamente en los ámbitos multilaterales (con la siempre presente aspiración de la India de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la creación y promoción conjunta, con

altibajos, del grupo BRICS), sus intereses y percepciones presentan rasgos diferenciales. Mientras Rusia se resiste a aceptar las normas y el derecho internacional<sup>2</sup>, China intenta utilizarlas en su provecho (particularmente en el ámbito comercial y financiero desde su ingreso a la OMC) mientras que la India persiste en alinearse con la versión “libre y abierta” de los países democráticos que se identifican con la estrategia del Indo-Pacífico y que, como una de las democracias más populosas del planeta, le permite seguir identificada con el sistema liberal internacional. En los tres casos, sin embargo, el referente externo sigue siendo su actitud hacia Occidente y, en especial, su reticencia a aceptar o a rechazar, con distinto énfasis, el peso estratégico de los Estados Unidos en la región. En este sentido, la fisura entre los estados “iliberales” y “modernitarios” euroasiáticos y la orientación más democrática y liberal de la India es asimismo un factor importante en la dificultad de articular un RIC más efectivo frente al sistema liberal internacional y genera tensiones en el seno de un ámbito multilateral común, como es el grupo BRICS.

En el marco de este complejo proceso de alianzas y equilibrios, el proyecto de la Gran Eurasia, con la participación de los actores mencionados, es simultáneamente un proyecto regional, extrarregional y global, en tanto responde tanto a intereses del espacio euroasiático, y particularmente a la complementariedad de los intereses rusos y chinos, porque extiende su proyección a toda el Asia-Pacífico, el Sur de Asia, y Europa, y porque se plantea un rediseño del sistema liberal internacional dominado por los Estados Unidos (Lo, 2019).

El desarrollo del entramado de iniciativas, mecanismos e instituciones forjadas en Eurasia en el marco de este proceso tiene, por otra parte, un impacto tanto sobre la gobernanza regional como global, y, pese a su carácter eminentemente endógeno, tiene incipientes repercusiones en América Latina y el Caribe.

## **Eurasia y América Latina**

Como se ha visto en otros capítulos de este volumen, junto a otros actores emergentes han sido, sin embargo, China y Rusia, y en menor medida, la India –las que han incrementado significativamente su presencia e influencia en América Latina y el Caribe en los últimos años, con una brecha temporal significativa: a nivel bilateral, mientras que Rusia –después de la desaparición de la URSS– se concentró inicialmente en su entorno inmediato, y sólo después de 2008 y, particularmente, a partir de 2012-2014 y del incremento de las tensiones con la UE y la OTAN– comienza a retomar una presencia geoestratégica significativa en la región. China viene desarrollando, desde hace más de dos décadas, una relación sostenida y creciente

tanto en el ámbito diplomático como, particularmente, en las relaciones comerciales y en las inversiones en la región, convirtiéndose en un actor clave para el desarrollo de esta y en un creciente factor de preocupación para Washington (Ríos, 2019). Junto con los logros económicos, la RPC ha ampliado sus alcances geopolíticos en la región, tanto con la marginación progresiva de Taiwán en la misma como por la ocupación gradual y cautelosa, a través de tratados y asociaciones estratégicas, de los vacíos dejados por la diplomacia y por las inversiones y el comercio estadounidense (Malena, 2020).

Sin embargo, es importante analizar, más allá de la actuación de estas dos potencias en la región, el impacto del entramado institucional originado en la compleja dinámica euroasiática.

La BRI ha sido un mecanismo crucial de la política china en su proyección global y ha actuado, en este sentido, como un instrumento fundamental en la expansión reciente de su presencia en América Latina y el Caribe. Más allá de la vaguedad y opacidad de su concepción e instrumentación, Xi Jinping ha señalado que América Latina es una “extensión natural” de la misma y Beijing ha impulsado un “eje vertical” de la BRI que incluye a la región, especialmente a partir de su reconocimiento por parte de Panamá después de romper relaciones diplomáticas con Taiwán, generando grandes oportunidades comerciales y financieras para la región y reacciones adversas por parte de los Estados Unidos. No obstante, la BRI no es un esquema multilateral y responde a una iniciativa básicamente china, que más allá de la retórica y de un lenguaje que apela a valores asociados al “espíritu de Shanghai” que inspiró la OCS, se despliega en función de sus propios intereses y prioridades (Serbin, 2019).

Por su parte, la UEEA –en el marco de aspiraciones más modestas– ha avanzado más lentamente en su vinculación con la región, a partir de la firma de una serie de acuerdos estratégicos con algunos países, y del Memorándum de Entendimiento con Mercosur en diciembre de 2018 para impulsar un acuerdo de libre comercio entre ambos esquemas multilaterales, y ha acelerado los procesos de intercambio comercial y la vinculación de empresas entre ambas regiones.

Los dos mecanismos son sin duda, componentes geopolíticos cruciales en la estrategia de ambas naciones, pese a los altibajos impuestos a ambos por sus crisis internas.

Sin embargo, no existe una acción concertada de los distintos actores y esquemas euroasiáticos en la región, como tampoco una respuesta unificada de la misma. China y Rusia –más allá de la construcción del espacio euroasiático– eventualmente mantienen posiciones comunes en los ámbitos multilaterales, y coordinan iniciativas en el continente

africano, pero en el ámbito regional latinoamericano, la coordinación entre las políticas de ambas naciones no es tan evidente y responde a sus propios intereses, prioridades estratégicas y percepciones de la región, incluyendo los diferentes grados y modalidades de involucramiento, en su momento, en la situación venezolana. Ha existido una convergencia en la incorporación al grupo de los BRICS de Brasil, como el interlocutor latinoamericano de peso, pero sin dar pie a una política concertada de ampliación del bloque (BRICS *Plus*) con la eventual incorporación de Argentina o de México, aún en discusión junto con la posible adhesión de otros países del llamado Sur Global.

En este marco, es muy difícil identificar, hasta el momento y a pesar de su creciente peso en el sistema internacional, una acción eurasiática concertada de manera integral y estratégica en América Latina y el Caribe, inclusive en potenciales focos de convergencia como es el caso de la crisis venezolana o en la interlocución con el único foro latinoamericano y caribeño con el que algunos actores euroasiáticos interactúan formalmente –la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)–. La ausencia de una política euroasiática concertada hacia América Latina y el Caribe, se refleja, asimismo, en los limitados intentos de desarrollar iniciativas interregionales que vayan más allá de los acuerdos bilaterales en función de los intereses chinos o de las iniciativas de la UEEA en relación con Mercosur en el marco de la estrategia rusa.

Por otra parte, a nivel bilateral, sus respectivos interlocutores en la región latinoamericana también muestran marcadas diferencias, en tanto la región se presenta fragmentada, atomizada y marcada por una dispersión intrarregional que establece claras disparidades entre el relacionamiento de los actores mayores y de los más pequeños; entre el de los países del Atlántico y del Pacífico, y entre los del Norte y los del Sur. De hecho, los intentos de avanzar, por parte de por lo menos tres de las mencionadas potencias euroasiáticas en una interlocución colectiva con la región a través de la CELAC han fracasado o se han paralizado (casos de Rusia y de la India) o, a pesar de los esfuerzos de China, ha tenido avances limitados del lado latinoamericano en el marco del Foro China-CELAC<sup>3</sup>.

En este contexto, hay que tomar en cuenta que las percepciones respectivas juegan un papel importante. La elite política rusa, con mayor experiencia histórica en América Latina desde los tiempos de la URSS, aún percibe a la región en términos de su variable cuestionamiento a la hegemonía de los Estados Unidos y del estereotipo del “buen revolucionario” y utiliza sus vínculos tradicionales con las izquierdas latinoamericanas para profundizar sus relaciones, frecuentemente a través de los estereotipos heredados de la URSS. Baste hacer un repaso de las diversas actividades latinoamericanistas y de la literatura

especializada en la Federación Rusa para ver la predominancia de referencias a la izquierda revolucionaria de la región y a los gobiernos afines. Sin embargo, estas percepciones y estereotipos no obstaculizan un enfoque crecientemente pragmático en las relaciones, en función de la rivalidad geoestratégica con los Estados Unidos al “penetrar” su zona de influencia tradicional pero también desde el punto de vista económico por las oportunidades de negocios que ofrece no sólo con la venta de armamento o la explotación, operacionalización y comercialización de recursos naturales (como en el caso de Rosneft en Venezuela).

China –que aterriza en la región más tardíamente– también utilizó inicialmente sus vínculos con las izquierdas regionales, aunque interactúa con ella con un enfoque predominantemente pragmático, especialmente con los gobiernos de aquellos países que pueden proporcionar los recursos necesarios para impulsar su estrategia de desarrollo o para los espacios de inversión adecuados, con una mirada más “empresarial” y, eventualmente, más paternalista<sup>4</sup>.

No es casual, consecuentemente, que tanto Moscú como Beijing valoren positivamente la fase postliberal que acompañó a la “marea rosa” de gobiernos en América Latina y el Caribe en la primera década de este siglo, aunque posteriormente, con el cambio del mapa político en la región, se hayan adaptado –de una manera pragmática– a las nuevas circunstancias. Ambos países, sin embargo, coinciden en percibir la crisis venezolana más en términos de una eventual injerencia extranjera (léase los Estados Unidos) que atenta contra los principios de soberanía nacional y de no intervención en busca de un cambio del régimen “revolucionario”, que como resultado de las fallas y las falencias democráticas de éste.

En América Latina y el Caribe, el impacto de la dinámica euroasiática en su conjunto, más allá de las repercusiones específicas de las políticas de China y de Rusia, ha sido limitado. El desconocimiento de los procesos en curso en Eurasia ha llevado a algunos sectores de la izquierda latinoamericana a plantear la necesidad de que sus países se incorporen a la OCS, más que a analizar el efecto de la BRI o las potencialidades económicas de un vínculo con la UEEA. Si bien la BRI ha sido suscrita, a nivel bilateral, por algunos países de América Latina, independientemente de su filiación política, de hecho, los países más grandes como México, Brasil y Argentina no lo han hecho, y la UEEA, recién comienza a recibir alguna atención en cuanto a sus potencialidades comerciales y al desarrollo de alguna modalidad de interlocución interregional<sup>5</sup>.

Sin embargo, más allá de la percepción de las izquierdas latinoamericanas, da la impresión que la mirada de las elites y de la opinión pública



latinoamericana en relación a Rusia sigue asimismo fuertemente signada por los estereotipos ideológicos promovidos por Occidente durante la Guerra Fría (y posiblemente por las percepciones de los kremlinólogos estadounidenses), mientras que la percepción inicial de China –en lo que algunos analistas llamaron la fase de la “luna de miel” del desembarco chino (Armony y Velásquez, 2016)– fue más favorable pero se degradó parcialmente por las críticas a su explotación de los recursos naturales, por el impacto ambiental de sus inversiones, por las deudas que han generado sus créditos a tasas altas y por la falta de transparencia –asociada a procesos de corrupción– de muchas de sus actividades económicas en la región. Sin embargo, las percepciones acerca de China en América Latina no sólo han variado en el tiempo, sino también en función de los distintos subgrupos de países de América Latina y el Caribe y del impacto de la diplomacia china sobre líderes de opinión y medios informativos latinoamericanos (Ludwig, 2019), dando lugar a una amplia y coyunturalmente variable panoplia de percepciones positivas y negativas, en relación con los riesgos y a las oportunidades que ofrece (Mosquera, 2019).

Todas estas consideraciones son, obviamente, tentativas y no representan el resultado de un conjunto de estudios rigurosos y sistemáticos acerca de las percepciones mutuas entre ambas regiones que, a su vez, complejizan las relaciones interregionales. Mientras se incrementan los estudios, análisis e investigaciones que, sin embargo, están centrados principalmente en China y en Rusia –desde la proliferación de sinólogos y centros de estudios sobre China y Latinoamérica a los estudios sobre Asia en general– aún está ausente una visión integral de la dinámica de Eurasia y del impacto de sus instituciones, una región que será decisiva en las próximas décadas no sólo en el ámbito global, sino también en su repercusión en las flaquezas y debilidades de nuestra propia región y, especialmente, en su inserción futura en el sistema internacional. En este sentido, pese a su obviedad, el mismo conocimiento del desempeño de actores como China, Rusia o la India –que se analizan en este volumen– en la región está fuertemente condicionado por sus interrelaciones en el ámbito euroasiático y requieren de un conocimiento de la dinámica de estas interrelaciones y de sus repercusiones globales.

En todo caso y en conclusión, desde el punto de vista de las relaciones de Eurasia con América Latina y el Caribe, en esta fase es necesario distinguir entre tres áreas de interacción entre ambas regiones – a) las políticas individuales de China y Rusia, a las que se suman, en forme incipiente pero hasta ahora limitada, las de la India, Turquía e Irán, con objetivos y prioridades diferentes, pero dónde son más relevantes, en ese orden y en el plano económico y geopolítico, las de China y las de Rusia, reflejando, en parte, la dinámica de interrelación del espacio euroasiático; b) una iniciativa de proyección global de la gran estrategia de la República Popular China como es la BRI que adquiere

una dimensión regional –en términos de prioridades y objetivos geoeconómicos y geopolíticos– en América Latina y el Caribe, en el marco de las crecientes “asociaciones estratégicas” bilaterales entre China y algunos países de la región, la “extensión natural” de la región de esta iniciativa, y la configuración del “eje vertical” de la misma; y c) una estrategia de cooperación trans-regional –incipiente aún– de la UEEA –bajo una fuerte impronta rusa–, que complementa y refuerza parcialmente la presencia geoestratégica –pero particularmente la económica– de Moscú, pero también de sus otros miembros, en la región, y, a la vez, da pie para impulsar políticas individuales de sus países miembros –particularmente de aquéllos que por su escala y tamaño tienen potencial para hacerlo–. Sin embargo, en ninguno de los tres casos es visible la emergencia de una arquitectura interregional.

En este marco, las percepciones respectivas varían tanto en función del creciente pragmatismo de los miembros de ambas regiones, como de las respectivas coyunturas regionales, diluyendo progresivamente los estereotipos ideológicos del pasado.

Si bien Eurasia está lejos geográficamente, tiene una presencia creciente –tanto en función de sus actores protagónicos como de sus entramados institucionales–, evidencia un obvio potencial de desarrollo en sus relaciones con América Latina y el Caribe y tendrá un impacto global que afectará a la región. El punto es que sepamos conocer y comprender las diversas dimensiones de este proceso en el marco de la transición que vive el sistema internacional y de la configuración de un nuevo orden mundial, como así también de las oportunidades y riesgos que pueda ofrecer una más estrecha interacción interregional para equilibrar políticas bilaterales de algunos de sus actores protagónicos.

## Notas

1. Rusia sigue manteniendo una paridad con los Estados Unidos en términos de su armamento nuclear, mientras que China se encuentra aún muy a la zaga de ambas naciones en sus capacidades nucleares actuales.
2. En la reciente reforma de la Constitución propuesta por Putin, se rechaza la prevalencia de normas internacionales por encima de las nacionales.
3. La convocatoria a una nueva cumbre entre la UE y la CELAC para avanzar en el diálogo iniciado entre ambas regiones se ha venido postergando desde 2017.

4. En conversaciones con especialistas chinos, he escuchado con alguna frecuencia comentarios acerca de la necesidad de llevar trabajadores chinos a ALC porque “los latinoamericanos trabajan menos” y, en por lo menos dos conferencias a las que tuve oportunidad de asistir en China, se habló de que China y los Estados Unidos deberían encarar un diálogo “para ayudar a resolver los problemas de la región” (sic).
5. La firma del MoU con el Mercosur y un seminario organizado en 2019 por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) parecen ser los primeros pasos en este sentido, aunque hay asimismo varios países centroamericanos y andinos que avanzan en la firma de acuerdos de libre comercio con la UEEA.



# Bibliografía<sup>1</sup>

- Aguirre, M. (11 de noviembre de 2019). Asesinato de la familia LeBarón en México: ¿podría Estados Unidos borrar “de la faz de la tierra” al crimen organizado en el país vecino como ofreció Donald Trump? *BBC Mundo*.
- Aguirre, M. (2017). *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos*. Icaria Editorial.
- Alianza del Pacífico (2018). *Joint Declaration on a partnership between the States Parties to the Framework Agreement on the Pacific Alliance and Japan*. Alianza del Pacífico, <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-conjunta-alianza-del-pacifico-japon/>
- Allison, G. (2020). The new spheres of influence. *Foreign Affairs*, 99, 30-40.
- AmCham China (American Chamber of Commerce in the People’s Republic of China) (2019). *AmCham China White Paper. 2019 American Business in China*. AmCham China.
- Anguiano Roch, E. (2017). El 19 Congreso Nacional del Partido Comunista Chino. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 3, 1-24.
- Armony, A.C., y Velásquez, N. (2016). A Honeymoon with China?: Public perceptions in Latin America and Brazil. *Revista Tempo do mundo/rtm*, vol. 2, No. 2, jul. 2016, 17-34.
- Bachiller, J. (2019). La diplomacia insolente de Bolsonaro. *Estudios de Política Exterior*. Recuperado el 01 de septiembre de 2019 de: <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/la-diplomacia-insolente-bolsonaro/?fbclid=IwAR1mLIhJgKmSsbrIRerZgaHyqwlG0VTtCAOqnf-ejtv44mOR-hnYKtE5GjU>
- Banco Mundial (2020). *World Development Indicators*. Banco Mundial.
- Banco Mundial y Development Research Center of the State Council (2012). *China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. Banco Mundial.
- Bemis, S. F. (1943). *The Latin American Policy of the United States*. Harcourt, Brace & Co.
- Bill Chávez, R. (3 de mayo de 2019). Trump’s Cuba Sanctions Are a Mistake. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2019/05/03/trumps-cuba-sanctions-are-a-mistake/>

- Blofield, M. Hoffmann, B. y Llanos, M. (2020). Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America. *GIGA Focus Latin America*, Nro. 03- 2020.
- Borrell, J. (2019). La política exterior de la Unión Europea en tiempos desafiantes. *Documentos de Trabajo Nro especial (2da época)*. Fundación Carolina.
- Botta, Paulo, (2010). La cooperación en el ámbito nuclear entre Argentina e Irán (1986-1997). *Cuadernos de Política Exterior*, Número 101, Julio-Septiembre CERIR.
- Brands, H. (2020). Don't Let Great Powers Carve Up the World. *Foreign Affairs*, Recuperado el 20 de abril de 2020 de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-04-20/dont-let-great-powers-carve-world>
- Brasil abandona la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). (16 de enero de 2020). *Deutsche Welle*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/brasil-abandona-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribeños-celac/a-52035439>
- Braun, H. (1987). *Mataron a Gaitán*. Ediciones Universidad Nacional.
- Briceño-Ruiz, J. (2017). Latin America beyond the continental divide: open regionalism and post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region. En Briceño-Ruiz, J. y Morales I. (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* Routledge.
- Briceño-Ruiz, J. (2014). Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol 9 No. 18, 9-41.
- Briceño-Ruiz, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, vol. 40(3) 573–594: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400300008>
- Bulmer-Thomas, V. (2018). *Empire in retreat. The past, present, and the future of the United States*. Yale University press.
- Cai, P. (22 de marzo de 2017). Understanding China's Belt and Road Initiative. *Lowy Institute for International Policy*. Recuperado de: <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative>
- Cajas, M. (2020). The law against the communism in Colombia, 1920-1956, *Izquierdas*, Nro. 49, 1-22.

- Camacho Padilla, F. (2019). Las relaciones entre Latinoamérica e Irán. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*. Anuario de Historia de América Latina, N° 56, pp. 66-96.
- Cascante Segura, C. H. (2017). Rusia en América Latina: el caso Costa Rica. *Observatorio de Política Internacional*. Boletín N°60, julio-agosto. Recuperado el 5 de abril de 2019 de: <https://opi.ucr.ac.cr/node/1021>
- CELAC (2015). *Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019)*. CELAC.
- CELAC (2018). *Plan de Acción Conjunto de Cooperación en áreas prioritarias CELAC-China (2019-2021)*. CELAC.
- CELAC-PPT (2020). *Propuesta de áreas de trabajo para la PPT 2020 de la CELAC*. Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Recuperado de: <https://ppt-celac.org/plan-de-trabajo>
- Celi, P. (2016). Tensiones y discontinuidades en la proyección regional suramericana. *Friederich Eberth Stiftung ILDIS*, noviembre 2016.
- Celi, P. (2017). La fragilidad de la UNASUR en un pantano de conflictos”. *Nueva Sociedad*, mayo 2017. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/la-fragilidad-de-unasur-en-un-pantano-de-conflictos/>
- China Development Forum (2019). *China Development Forum*. CDF. Recuperado de: <http://cdf-en.cdrf.org.cn/>
- Cline, H. (1963). *The United States and Mexico*. Harvard University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe – 2019 (LC/PUB.2019/12-P)*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe Especial COVID-19 N° 2. CEPAL.
- Comisión Europea/Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2019). *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*. JOINT.

- Congressional Research Service (10 de marzo de 2020). Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Issues in the 116th Congress. *Congressional Research Service*. Recuperado de: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46258.pdf>
- Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe (2020). *Informe CELAC-China: Avances hacia 2021*. Edición RIAL. Recuperado en <https://consejorial.org/publicaciones/informe-celac-china-avances-hacia-el-2021/>
- Council on Foreign Relations (2008). *U.S.-Latin America Relations*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/report/us-latin-america-relations>
- Cox, M. (2019). Foreword. En Korosteleva, E.; Zachary P y Stepehnm P. (eds.), *Five Years after Maidan: Toward a Greater Eurasia?* COMPASS-UPTAKE-LSE IDEAS.
- Crivelli, E. y Lo Brutto, G. (2020). La cooperación de China en América Latina: tensiones en la protección del medio ambiente y los recursos naturales. En A. Horacio y V. Sanchez (ed.), *América Latina y el Caribe – China: Recursos naturales y medio ambiente 2019*. DR.
- Cumbre CELAC-China (2018). *Declaración Especial de Santiago de la II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta*. CELAC-China. Recuperado 22 de enero de 2018 de: <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Declaracin-Especial-II-Foro-CELAC-China-VF-22-01-2018.pdf>
- Davutoğlu, A. (2001). *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*. Küre.
- Davutoğlu, A. (2020). *Systemic Earthquake and the Struggle for World Order: Exclusive Populism versus Inclusive Democracy*. Cambridge University Press.
- Davydov V. M (2010). Rusia en América Latina (y viceversa). *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 226, marzo-abril.
- Davydov V. M. (2016). Strategic partnership in the context of Russia-Latin-America relations. *Herald of the Russian Academy of Science*, Nro. 2, Vol. 86, 86-96.
- Davydov, V. M. (2018). *Latinoamérica y Rusia. Rutas para la cooperación y desarrollo*. CLACSO.
- Davydov V. M. y Tayar V. M. (2019). Repercusión Latinoamericana del giro a la confrontación en relaciones de Rusia con los EE.UU. *Iberoamérica* Nro. 4, 5-25.



- Deciancio M. y Tussie D. (2019). *Globalization Global Governance: Periferal Thoughts from Latin America*. *Fudan University*, Springer. <http://doi.org/10.10007/s40647-019-00263-5>
- Deciancio, M. y Dalponte, B. (2020). Inter- American relations in the Trump era. Holding Autonomy behind the Wall. En Gill, T. M. (ed.), *The Future of U.S. Empire in the Americas. The Trump Administration and Beyond*. Taylor and Francis.
- Del Arenal, C. (1993). El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales. En Abellán Honrubia, V. y Pérez González. M. (eds.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Diez de Velasco*. Tecnos, 79-99.
- Denoon, C. (16 de febrero de 2017). China's strategy in Latin America. *IAPS Dialogue*. Recuperado de: <https://iapsdialogue.org/2018/02/16/chinas-strategy-in-latin-america/>
- Desch, M. (1993). *When the Third World Matters: Latin America and United States Grand Strategy*. Johns Hopkins University Press.
- Dingding, C. (2017). China Has a New Grand Strategy and the West Should Be Ready. *The Diplomat*. Recuperado de: <https://thediplomat.com/2017/10/china-has-a-new-grand-strategy-and-the-west-should-be-ready/>
- Domínguez, J. I. (1999). U.S.-Latin American Relations during the Cold War and Its Aftermath. en Bulmer V.T. y Dunkerley J. (eds.) *The United States and Latin America: The New Agenda*. Harvard University Press, 33-50.
- Domínguez, R. (2015). *EU Foreign Policy Towards Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Dussel Peters, E., Hearn, A. H. y Shaiken H. (eds.) (2013). *China and the New Triangular Relationships in the Americas. China and the Future of US-Mexico Relations*. University of Miami/CLAS, University of California/CLAS and UNAM/CECHIMEX.
- Dussel Peters, E. (2015). The Omnipresent Role of China's Public Sector in its Relationship with Latin America and the Caribbean. En Dussel Peters, Enrique y Ariel Armony (eds.), *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Friedrich Ebert Stiftung y University of Pittsburgh/CLAS, 50-72.
- Dussel Peters, E. (2018). Una globalización con características chinas. *Nueva Sociedad*, febrero 2018, 1-10.
- Dussel Peters, E. (2019a). Latin America's Socioeconomic Relationship with China: Is Development Still Possible? En Vanden,

- H. E. y Gary P. (eds.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, 1-27.
- Dussel Peters, E. (2019b). *China's Recent Engagement in Latin America and the Caribbean: Current Conditions and Challenges*. The Carter Center.
- Efrén Martínez Rivera, S. (ed.) (2011). La política de China hacia América Latina y el Caribe. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, Nro. 3. UNAM-Cechimex, 1-11.
- Efrén Martínez Rivera, S. (ed.) (2017). Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, Nro. 1, 1-19.
- “El intercambio comercial entre Rusia y América Latina se reduce un 5,8 %” (10 de abril de 2019). *Noticias Bancarias*. Recuperado el 14 de mayo 2019 de: <https://noticiasbancarias.com/economia-y-finanzas/10/04/2019/el-intercambio-comercial-entre-rusia-y-america-latina-se-reduce-un-58/179654.html>
- Ellis, E. (2018). PRC Engagement in Latin America and Implications for Taiwan and the United States. *The Kootneeti*. Recuperado de: <http://www.thekootneeti.com/prc-latin-america-implications-taiwan-us/>
- Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela (2019). *Reseña de relaciones ruso-venezolanas*. Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. Recuperado de: <https://venezuela.mid.ru/es/resena-de-relaciones-ruso-venezolanas#Relacionesbilaterales>
- Evan Dyer (10 de diciembre de 2019). OAS audit of Bolivian election finds evidence of systematic fraud [Auditoría de la OEA de las elecciones boliviana encuentra evidencia de fraude sistemático]. *CBC News*. Recuperado de: <https://www.cbc.ca/news/politics/bolivia-election-oas-audit-canada-1.5390060>
- Felbab-Brown, V. (2020). *Detoxifying Colombia's drug policy Colombia's counter narcotics options and their impact on peace and state building*. Brookings Institution. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/research/detoxifying-colombias-drug-policy/>
- Flemes, D. y Castro R. (2018). Colombian Foreign Policy: Contestation by Institution Building, en Ebert, H. y Daniel Flemes (eds.) *Regional Powers and Contested Leadership*. Palgrave Macmillan, 85-109.
- Fondo Monetario Internacional (2020). *IMF DataMapper*. FMI.

- Gardini, G. y Malamud, A. (2014). Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique – With a Transatlantic Focus. *Atlantic Future Working Paper*, 38.
- Gardini, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 201-229.
- Gill, T. M. (ed.) (2020). *The Future of U.S. Empire in the Americas. The Trump Administration and Beyond*. Taylor and Francis.
- Gómez, C. N. (2017). Japón y los países en desarrollo: ¿una nueva política económica hacia América Latina. en Argüero, Luis (ed.) *Japón en el siglo XXI: visiones desde el Sur*. Eduntref, 309-338.
- González Levaggi, A. y Hüseyin Z. (2016). A Decade of Opening: Turkey's New International Role in Sub-Saharan Africa and Latin America. *Tiempo Devorado* 3(2), 262-285.
- Government of India Ministry of Commerce and Industry. (n.d.). *MERCOSUR Preferential Trade Agreement (PTA) Negotiations [Negociaciones del Acuerdo de Comercio Preferencial entre el Ministerio de Comercio e Industria del Gobierno de la India y el MERCOSUR]*. Ministerio de Comercio e industria de la India. Recuperado el 29 de junio de 2020 de: [https://commerce.gov.in/international\\_nextDetail\\_WTO.aspx?LinkID=32&idwto=33](https://commerce.gov.in/international_nextDetail_WTO.aspx?LinkID=32&idwto=33)
- Government of Japan (2019). *Towards Free and Open Indo-Pacific*. Japan.
- Grabendorff, W. y Roett, R. (1985). *Latin America, Western Europe and the U.S.: Reevaluating the Atlantic Triangle*. Praeger.
- Grabendorff, W. (2016). La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio* 44 - CRIES, 9-29.
- Gray, A. (10 de Marzo de 2017). Las 10 mayores economías del mundo en 2017. *Foro Económico Mundial*. Recuperado en marzo de 2020 de: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/>
- Grieger, G. (2019). EU Trade with Latin America and the Caribbean. Overview and Figures. *European Parliamentary Research Service* PE 644.219, diciembre.
- Haass, R. (11 de diciembre de 2018). How a World Order Ends and What Comes in the Wake. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/print/1123411>
- Hänggi, H., Rüländ J. y Roloff, R. (eds.) (2006). *Interregionalism and International Relations*. Routledge.

- He, K. (2015). Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific. *International Politics*, No. 52, 208–222.
- Hernández Cordero, R. (2016). El Banco Popular de China y su política crediticia. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 39, 1-24.
- Hettne, B. y F. Söderbaum (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-473.
- Hill, F. y Ömer T. (2006). Turkey and Russia: Axis of the Excluded? *Survival* 48 (1), 81–92.
- Inter-American Development Bank (2016). *A Virtuous Cycle of Integration: The Past, The Present and Future of Japan- Latin America and the Caribbean Relations*”, IDB.
- InterAmerican Dialogue (2020). *China-Latin America Finance Database [Base de datos financiera entre China y Latinoamérica]* InterAmerican Dialogue. Recuperado de: [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)
- Isacson, A. (6 de abril de 2020). The Trump Administration’s COVID-19 Response at the Border Puts Us All At Risk. *Washington Office on Latin America*. Recuperado de: [https://www.wola.org/analysis/trump-covid19-response-at-border/?utm\\_campaign=Weekly%20adamisacson.com&utm\\_medium=email&utm\\_source=Revue%20newsletter](https://www.wola.org/analysis/trump-covid19-response-at-border/?utm_campaign=Weekly%20adamisacson.com&utm_medium=email&utm_source=Revue%20newsletter)
- Isacson, A. y Kinoshian, S. (27 de abril de 2017). U.S. Military Assistance and Latin America. *Washington Office on Latin America*. Recuperado de: <https://www.wola.org/analysis/u-s-military-assistance-latin-america/>
- Japan External Trade Organization (2017). *Global Trade and Investment Report*. JETRO.
- Japan External Trade Organization (2018). *Global Economic Connected via Digitalization, Summary: Global Trade and Investment Report*. JETRO.
- Japan External Trade Organization (2019). *Results of 2019 Survey on the International Operations of Japanese Firms*. JETRO.
- Jeifets V. y Jeifets L. (2016). The Comintern and the formation of the Latin American Communist militants. *Izquierdas*, 2016, no. 31, 130-161.
- Karmon, E. (2009). *Iran and its proxy Hezbollah: strategic penetration in Latin America*. Real Instituto Elcano.
- Kaye, D. (2013). Stealth Multilateralism: U.S. Foreign Policy Without Treaties- or the Senate. *Foreign Affairs* 92, 113-124.

- Kennedy, P. (1993). *Preparing for the Twenty-first Century*. HarperCollins.
- Keohane, R. (1969). Lilliputians' dilemmas: small states in the international politics. *International Organization*, 3(2), 291-310.
- Koval, A. y Vladimir R. (2020). Russia in Latin America: Beyond Economic Opportunities. En Ferrari A. y Tafuro Ambrosetti E. (eds.) *Forward to the Past? New/Old Theatres of Russia's International Projection*. Italian Institute for International Political Studies and Ledizioni Publishing, 108-129.
- Kroeber, A. R. (2016). *China's Economy. What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.
- Krugman, P. (9 de abril de 2020). American democracy may be dying. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/04/09/opinion/wisconsin-primary-democracy.html>
- Laya, P. y Bartenstein B. (30 de abril de 2020). Iran Is Hauling Gold Bars Out of Venezuela's Almost-Empty Vaults. *Bloomberg*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-30/iran-is-hauling-gold-bars-out-of-venezuela-s-almost-empty-vaults>
- Legler, T., Turzi, M., Tzili-Apango, E. (2018). China y la búsqueda de la gobernanza regional autónoma en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Nro. 119, 245-264.
- Levon S. (30 de enero de 2019). 'Havana Syndrome' forces Canada to halve its diplomatic presence in Cuba [El "Síndrome de La Habana" fuerza a Canadá a reducir a la mitad su presencia diplomática en Cuba]. *Radio Canada International*. Recuperado de: <https://www.rcinet.ca/en/2019/01/30/havana-syndrome-forces-canada-to-halve-its-diplomatic-presence-in-cuba/>
- Lo, B. (2019). *Greater Eurasia. The Emperor's New Clothes or an Idea whose Time Has Come?* IFRI.
- Long, G. (2015). One Belt, One Road: A New Vision for Open, Inclusive Regional Cooperation. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, 4, 1-8.
- Lowenthal, A. (1987). *Partners in Conflict: The United States and Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Ludwig, J. (7 de noviembre de 2019). Estamos subestimando el impacto de China en América Latina: Tres mitos persistentes. *Global Americans*.
- Lukin, A. (2018). *China and Russia. The New Rapprochement*. Polity Press.
- Macães, B. (2018). *The Dawn of Eurasia*. Allen Lane.

- Malena, J. (2020). La evolución de la gran estrategia de China y su impacto en las relaciones con América Latina. *Colección (UCA)*, vol. 31, Nro. 1, noviembre 2019-abril 2020, 37-62.
- Masuda, H. (ed.) (2018). *Anime Industry Report 2018*. The Association of Japanese Animation.
- Medel, A. (28 de mayo de 2020). Países Bajos: un sumidero fiscal que receta moralina al Sur, *Cinco días -El País*, Recuperado de: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/28/opinion/1590678761\\_818519.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/28/opinion/1590678761_818519.html)
- Mehta, P. B. (2009). Still Under Nehru's Shadow? The Absence of Foreign Policy Frameworks in India [¿Aún a la sombra de Nehru? La falta de marcos de política exterior en India]. *India Review*, 8(3), 209-233.
- Ministry of External Affairs – Government of India (28 de noviembre de 2019). *Declaración Suo Moto del Ministro de Relaciones Exteriores sobre “los esfuerzos del gobierno para promover nuestra política exterior centrando la atención en las visitas de alto nivel que tuvieron lugar recientemente” en Rajya Sabha*. Ministry of External Affairs – Government of India. Recuperado de: [https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32124/Suo\\_Moto\\_Statement\\_by\\_External\\_Affairs\\_Minister\\_on\\_The\\_Governments\\_Efforts\\_to\\_Promote\\_our\\_Foreign\\_Policy\\_Focusing\\_on\\_High\\_Level\\_visits\\_that\\_Have\\_Taken](https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32124/Suo_Moto_Statement_by_External_Affairs_Minister_on_The_Governments_Efforts_to_Promote_our_Foreign_Policy_Focusing_on_High_Level_visits_that_Have_Taken)
- Ministry of Finance Japan (2015). *International Investment Positions*. Ministry of Finance Japan.
- Ministry of Finance Japan (2017). *Trade Statistic of Japan*. Ministry of Finance Japan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2019). *Diplomatic Bluebook 2019*. MOFA.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey (2020). *Turkey's relations with the Latin American and the Caribbean Countries*. MFAT.
- Mitrany, D. (1933). *The Progress of International Government*. Yale University Press.
- Moneta, C. (1991). *Japón y América Latina en los Noventa. Nuevas Opciones Económicas*. Planeta.
- Moneta, C. (2017). El Dragón y el Crisantemo: Japón en Asia Pacífico (1990-2015). En Luis Argüero (ed.) *Japón en el Siglo XXI. Visiones desde el Sur*. EDUNTREF, 287-293 296-297.

- Mosquera, M. (2019). La imagen de China en el discurso económico de América Latina. Un estudio de *frames* en la CEPAL. *Relaciones Internacionales*, No 56, 137-157.
- Munro, D. G. (1964). *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*. Princeton University Press.
- Myers, M. (2020). China's Regional Engagement Goals in Latin America. *Carnegie Endowment for International Peace*. Recuperado de: [https://carnegieendowment.org/files/Myers-Latin\\_America.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Myers-Latin_America.pdf)
- Nakamae, T. (diciembre de 2018). Indo-Pacific-LAC: The Role of Japan-LAC in the Indo-Pacific Era (Discurso). *Inter-American Dialogue/JALAC event*. IDB.
- Nappoleoni, L. (2011). *Maconomics. Why Chinese Communists Make Better Capitalists Than We Do*. The University of Western Australia.
- National Security Strategy (2017). *National Security Strategy of the United States*. USA Government.
- Naughton, B. (2017). Is China Socialist? *Journal of Economic Perspectives* 31(01) 3-24.
- Nippon Export and Investment Insurance (2020). *Changes in the country/region category*. NEXI. Recuperado de: <https://www.nexi.go.jp/cover/en/index>
- Nolte, D. (2014). *La integración regional en América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa*. Secretaría-Geral Ibero-Americana/GIGA.
- Nolte, D. (2018). China is Challenging but (Still) Not Displacing Europe in Latin America. *GIGA Focus* 1, (February), 1-13.
- OCDE/CEPAL (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. OECD.
- Oner, I. (2020). Turkey and Venezuela: An Alliance of Convenience, *Wilson Center, Latin American Program and Middle East Program*.
- Onis, Z. y Yilmaz S. (2009). Between Europeanization and Euro-Asianism: foreign policy activism during the AKP era. *Turkish Studies* 10 (1), 7-24.
- Onishi, Y. (2008). Promoting Studying Abroad for Japanese Students: A Challenge by the Year 2020. *Osaka University Knowledge, Archive* 13, 109-117.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002). *China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges*. OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *OCDE Economic Surveys China*. OCDE.
- Özkan, M. (2014). *La política Exterior de Turquía en el Siglo XXI: La Diplomacia Cultural y el Poder Blando*. Center for Strategic Research (SAM) of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey.
- Pastrana, E. (2018). Políticas de coordinación de mecanismos entre China y América Latina. En K. Zhao, F. Mallimaci, S. Jiang, K. Zhang y C. Li (eds.), *La Franja y la Ruta: iniciativa china de cooperación con America Latina y Caribe*. UNTDF, 50.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2018). La Alianza del Pacífico en perspectiva regional e interregional: teoría y práctica. En E. Pastrana y H. Blomeier (eds.), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?* Konrad Adenauer Stiftung. 34-35.
- Pastrana, E., Betancourt, R. y Castro, R. (2014). Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara la multipolaridad creciente. En Pastrana, E. y H. Gehring, *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*. Editorial Universidad Santiago de Cali. 173-205.
- Pastrana, E., y Castro, R. (2020). Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico. *Análisis Carolina 7/2020*. Fundación Carolina.
- Pence, M. (2018). *Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China*. The Hudson Institute.
- Pérez Rocha, M. (16 de enero de 2020). With Passage of NAFTA 2.0, Congress Boosts Fossil Fuel Polluters, Particularly in Mexico. *Institute for Policy Studies*. Recuperado de: <https://ips-dc.org/with-passage-of-nafta-2-0-congress-boosts-fossil-fuel-polluters-particularly-in-mexico/>
- Perinçek, M. (2006). *Avrasyacılık: Türkiye'deki Teori ve Pratiği*. Bilgi.
- Perkins, D. (1927). *The Monroe Doctrine, 1823-1826*. Harvard University Press.
- Piketty, T., Li, Y. y Zucman, G. (2019). Capital Accumulation, Private Property, and Rising Inequality in China, 1978-2015. *American Economic Review* 109(7), 2469-2496.
- Pinedo, F (2015). Informe sobre las relaciones entre Irán y América Latina. *Friends of Israel Initiative*, Paper N° 34, noviembre.
- Pizarro, P. (2018). *De la guerra a la paz. Las fuerzas militares entre 1996 y 2018*. Planeta.



- Pompeo, M. (2 de diciembre de 2020). Diplomatic Realism, Restraint, and Respect in Latin America. (Discurso) en *University of Louisville*. Recuperado de: <https://www.state.gov/diplomatic-realism-restraint-and-respect-in-latin-america/>
- PPT\_CELAC [@PPT\_CELAC]. (27 de mayo de 2020). *Las acciones de la Presidencia Pro Tempore de #México al frente de la #CELAC ante la Pandemia del #Covid19* (tweet). Twitter. Disponible en: [https://twitter.com/PPT\\_CELAC/status/1265749614273032192?s=20](https://twitter.com/PPT_CELAC/status/1265749614273032192?s=20)
- Press Information Bureau (2016). *Expansion of India – Chile Preferential Trade Agreement (PTA) [Expansión del Acuerdo de Comercio Preferencial entre India y Chile]*. Press Information Bureau. Recuperado de: <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=149558>
- Priest, D. (21 de diciembre de 2013). Covert action in Colombia. *The Washington Post*. Recuperado de: [https://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/?utm\\_term=.99528a524d42](https://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2013/12/21/covert-action-in-colombia/?utm_term=.99528a524d42)
- Qiu, L. (20 de junio de 2018). Border Crossings Have Been Declining for Years, Despite Claims of a ‘Crisis of Illegal Immigration’. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2018/06/20/us/politics/fact-check-trump-border-crossings-declining.html>
- Reyes Zúñiga, M. (09 de enero de 2020). CELAC, tiempo de definiciones. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/maximiliano-reyes-zuniga/celac-tiempo-de-definiciones>
- Ruggirozzi P. y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. Springer.
- Ríos, X. (2019). “El estado de las relaciones China-América Latina”. Fundación Carolina.
- Rodao, F. (2019). *La soledad del país vulnerable*. Planeta – Crítica.
- Rodó, J. E. (1900). *Ariel*. Impr. De Dornaleche y Reyes.
- Rodríguez Hernández, L. E. (2019). Las relaciones Rusia-América Latina y Caribe en el contexto del fin de la Guerra Fría. *Pensamiento Propio*, Año 24, volumen doble 49- 50, 142.
- Rodríguez Pinzón, E. (coord.) (2020). *Informe Iberoamérica 2020. La mala hora de América Latina*. Fundación Alternativas.
- Roth, K. (16 de enero de 2020). How China threatens human rights worldwide. *The New York Review of Books*. Recuperado de: <https://www.nybooks.com/daily/2020/01/14/how-china-threatens-human-rights-worldwide/>

- Rouquié, A. (1989). *América Latina: Introducción al extremo Occidente*. Siglo XXI.
- Rouvinski, V. (2015). Russian Re-Engagement with Latin America: Energy and Beyond, en Bagley B., Mouliokova D. y Kaab H.S. (eds.) *The Impact of Emerging Economies on Global Energy and the Environment: Challenges Ahead*. Lexington Books.
- Rouvinski, V. (2017). Understanding Russian Priorities in Latin America. *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Kennan Cable No. 20.
- Rouvinski, V. (2019). Russian-Venezuelan Relations at a Crossroads. *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Latin American Program, Kennan Institute, February 2019, 1-20. Recuperado de: <https://www.wilsoncenter.org/publication/russian-venezuelan-relations-crossroads>
- Rouvinski, V. (2020). Russia's Continuing Engagement with Venezuela in 2019 and Beyond - An Update. *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Latin American Program, Kennan Institute, February 2019, 1-17. Recuperado de: <https://www.wilsoncenter.org/publication/russias-continuing-engagement-venezuela-2019-and-beyond-update>
- “Rusia y Cuba firmaron un protocolo de conversaciones para desarrollar energía nuclear con fines pacíficos” (24 de abril de 2019). *Notimex- 20 minutos*. Recuperado de: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/506656/0/cuba-y-rusia-impulsaran-energia-nuclear-con-fines-pacificos/>
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2003). From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 1-24.
- Russian Trade (2019). *Datos del intercambio comercial entre Rusia y Venezuela al cierre de 2018*. Recuperado de: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossiyey-i-venesueloy-v-2018-gl/>
- Ryabkóv, S. (2019). Política exterior de la Federación Rusa. *Entrevista en la Revista Mexicana de Política Exterior*, Nro. 115, enero-abril, 201-211.
- Sahni, V. (2015). Brazil: Fellow Traveler on the Long and Winding Road to Grandeza [Brasil: compañero de viaje en el largo y sinuoso camino hacia la Grandeza]. En Malone, D. M., Mohan, C. R. y Raghavan S. (eds.) *The Oxford Handbook to Indian Foreign Policy*. Oxford University Press.

- Sahni, V. (2016). India and Latin America: Distant Acquaintance, Rhetorical Solidarity, Strategic Engagement [India y América Latina: conocidos lejanos, solidaridad retórica, compromiso estratégico], en Ganguly S. (ed.) *Engaging the World: Indian Foreign Policy Since 1947*. Oxford University Press.
- Sakwa, R. (2010). Russia and Turkey: Rethinking Europe to Contest Outsider Status, *Russie. Nei.Visions* No. 51. Institut Français des Relations Internationales.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. CRIES, 11-54.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR 2012. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2015). *La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica*. Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En Serbin Andrés (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Icaria Editorial – Ediciones CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal – conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*. CEIPAZ, 107-126.
- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (2019). Veinte años de negociaciones UE-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización. *Documentos de trabajo* n° 8/septiembre 2019. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2019). El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. En Altmann, J. (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*. FLACSO, 31-64.
- Sanahuja, J. A. (2020). ¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20 Nro. 2, 76-84.
- Sanahuja, J. A. (2020). The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis. En Conde, E., Yaneva, Z. y Scopelliti, M. (eds.), *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*. Routledge, 395-414.

- Sanahuja, J. A. y Ruiz, E. (2020). La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’. En Sanahuja, J. A. (ed.), *La Agenda 2030 e Iberoamérica. Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*. Fundación Carolina, 297-359.
- Sánchez Ramírez, P. T. (2010). La Federación Rusa y su entorno geopolítico en los nuevos arreglos mundiales de poder. *Política y Cultura*, Nro. 34 - enero.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2020). *Se lleva a cabo Reunión Ministerial Virtual sobre Asuntos de Salud en materia de Covid-19 en América Latina y el Caribe*, 26 de marzo de 2020, comunicado 105. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/prensa/reunion-ministerial-virtual-sobre-asuntos-de-salud-en-materia-de-covid-19-en-america-latina-y-el-caribe?idiom=es>
- Serbin, A. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. *Documentos CRIES*. CRIES – Nueva Sociedad.
- Serbin, A. (2016). ¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, Nro. 13, 2016, CRIES, 33-58.
- Serbin, A. (2018). *América Latina y el Caribe frente al nuevo orden mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Icaria Editorial/Ediciones CRIES.
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Icaria Editorial/Ediciones CRIES.
- Seshasayee, H. (18 de diciembre de 2018). A Window of Opportunities for India-LAC ties [Ventana de oportunidades para el vínculo entre India y América Latina]. *India Inc*. Recuperado de: <https://indiaincgroup.com/a-window-of-opportunity-for-india-lac-ties-india-global-business/>
- Sibal, K. (26 de diciembre de 2012). Strategic Relations Suit India” [Las relaciones estratégicas le sientan bien a la India]. *India Today*. Recuperado de: <https://www.indiatoday.in/opinion/kanwal-sibal/story/strategic-relations-suit-india-india-today-125309-2012-12-26>
- Sinclair, S. (19 de febrero de 2020). What’s next for the new NAFTA? And what, if anything, can Canadians do about it now? *Behind the numbers*. Recuperado de: <http://behindthenumbers.ca/2020/02/19/whats-next-for-the-new-nafta-and-what-if-anything-can-canadians-do-about-it-now/>

- “So near and yet so far. A special report on Latin America” (11 de Septiembre de 2010). *The Economist*.
- Stockholm International Peace Research Institute (2016). *Arme, desarme y seguridad internacional*. SIPRI. Recuperado el 23 de enero de 2019 de: <https://www.sipri.org/yearbook/2016>
- Şuhnaz Y. y González Levaggi, A. (2019). The precarious role of emerging powers in a transforming international order: the Brazilian and Turkish initiative for a nuclear deal with Iran. *International Politics* 56, 457–476.
- Sullivan, M. (2010). Latin America: Terrorism Issues. *Congressional Research Service*, RS21049.
- Tanham, G. (1992). *Indian Strategic Thought: An Interpretive Essay*. Pensamiento estratégico indio: un ensayo interpretativo. Rand Corporation.
- Takahashi, T. (2007). *Nation and Sacrifice. The Problem of Yasukuni Shrine*. UTCP.
- Tejeda Canobbio, E. (2012). Lecciones de política económica e industrial para México. La industria electrónica china y derechos de propiedad. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 13, 1-20.
- The State Council Information Office (2019a). *China´s Position on the China-US Economic and Trade Consultations*. The State Council Information Office of The People´s Republic of China.
- The State Council Information Office (2019b). *China and the World in the New Era*. The State Council Information Office of The People´s Republic of China.
- The White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. US Government, December, 55.
- Trenin, D. (2016). *Should we fear Russia?* Polity Press.
- Tussi D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina. En Altmann Borbón J. (ed.) *América Latina frente a la reconfiguración global*. FLACSO.
- Tvevad, J. (2020). *The EU and Latin America and the Caribbean: towards a stronger partnership?* European Parliament, Policy Department for External Relations PE 639.314, enero.
- U.S. Department of State (2019). *Economic Support and Development Fund*, Congressional Budget Justification: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs, FY2020. The White House.

- U.S. Drug Enforcement Administration (2019). *2019 National Drug Threat Assessment*. DEA.
- UE-CELAC (14 de marzo 2016). *Iniciativa Conjunta sobre Investigación e Innovación (JIRI)*. V Reunión de Altos Oficiales en Ciencia y Tecnología. UE- CELAC (Comunicado conjunto). Disponible en: [https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/comunicado\\_conjunto\\_ue-celac\\_032016\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/comunicado_conjunto_ue-celac_032016_es.pdf)
- Unión Europea (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor*. Estrategia Europea de Seguridad. Consejo de la Unión Europea.
- Unión Europea (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- Unión Europea (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- United States International Trade Commission (2007). *China: Description of Selected Government Practices and Policies Affecting Decision Making in the Economy*. USITC Publication 3978.
- Van Klaveren, A. (2020). La crisis del multilateralismo y América Latina. *Análisis Carolina*, 10. Fundación Carolina.
- Villegas, P. (29 de octubre de 2019). Detentions of Child Migrants at the U.S. Border Surges to Record Levels. The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2019/10/29/world/americas/unaccompanied-minors-border-crossing.html>
- Vogel, Ezra F. (2011). *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. The Bellknap Press of Harvard University Press.
- Washington Office on Latin America (WOLA) (2020). *Monitoring U.S. Assistance to Central America*. WOLA. Recuperado de: <https://www.wola.org/monitoring-assistance-central-america/>
- Weng, C. XC (2014). *Chinese Property Law*. KoGuan Law School. Jiao Rong University.
- Wood, B. (1961). *The Making of the Good Neighbor Policy*. Columbia University Press.
- Wu, J. (2005). *China's Long March Toward A Market Economy*. Shanghai Press and Publishing Development Company.
- Yingyi, Q. (2001). Government control in corporate governance as a transitional institution: lessons from China. En Stiglitz J. and Yusuf S. (ed.) *Rethinking the East Asian Miracle*. World Bank, 295-322.

- Yingyi, Q. (2003). How Reform Worked in China, en Rodrick, Dani (ed.) *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press, 297-333.
- Zakaria, F. (2009). *The Post-American World*. W.W. Norton.
- Zhang, Mo. (2008). From Public to Private: The Newly Enacted Chinese Property Law and the Protection of Property Rights in China. *Legal Studies Research Paper Series* 2008-39, 1-42.
- Zheng, W. (2 de noviembre de 2017). China growth model shows Xi Jinping's vision will outshine that of Deng Xiaoping, and the world can profit. *South China Morning Post*, Recuperado de: <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2117886/china-growth-model-shows-xi-jinpings-vision-will-outshine>

## Nota

1. El siguiente apartado bibliográfico ha sido elaborado de acuerdo con las Normas APA 7ma Edición 2020.





# Lista de Siglas

AIIB: *Asian Investment and Infrastructure Bank* (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura)

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ALC: América Latina y el Caribe

ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas

AMIA: Asociación Mutual Israelita Argentina

AP: Alianza del Pacífico

APEC: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico

APN: Asamblea Popular Nacional

ASEAN: *Association of Southeast Asian Nations* (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático)

ASEM: *Asia Europe Meeting* (Reunión Asia-Europa)

BASIC: Brasil, Sudáfrica, India y China

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BJP: Partido Bhartiya Janta

BM: Banco Mundial

BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

C&T: Ciencia y Tecnología

CAF: Corporación Andina de Fomento

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CARICOM: Comunidad del Caribe

CARPHA: *Caribbean Public Health Agency* (Agencia de Salud Pública del Caribe)

CCIT: *Comprehensive Convention on International Terrorism* (Convención General de las Naciones Unidas contra el Terrorismo Internacional)

CCPPCh: Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino

CDF: *China Development Forum* (Foro de Desarrollo de China)

CEI: Comunidad de Estados Independientes

CELAC: Comunidad de los Estados de América Latina y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESEDEN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España

CGAI: *Canadian Global Affairs Institute* (Instituto Canadiense de Asuntos Mundiales)

CIAN: Comisión Intergubernamental Ruso-Venezolana de Alto Nivel

CII: *Confederation of Indian Industry* (Confederación de la Industria de la India)

CPTPP: *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico)

CRIES: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

CSNU: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

DRC: *Development Research Center of the State Council* (Centro de Investigación para el Desarrollo del Consejo de Estado)

EE. UU.: Estados Unidos de América

EPA's: *Economic Partnership Agreements* (Acuerdos Económicos Preferenciales)

EUGS: *European Union's Global Strategy* (Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea)

EU-LAC: Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe

EXIM: Banco de Exportaciones e Importaciones de la India

FAO: *Food and Agriculture Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)

FCC: Foro CELAC-China

FETÖ: Organización Terrorista de Fetullah Gülen

FMI: Fondo Monetario Internacional

- FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
- FOCALAE: Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este
- GCI: Grupo de Contacto Internacional
- GEP: *Great Eurasian Partnership* (Proyecto de la Gran Eurasia)
- GF: Guerra Fría
- GRIALI: Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración
- GRPC: Gobierno de la República Popular China
- IBSA: Foro de Diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica
- IDB: *Inter-American Development Bank* (Banco Interamericano de Desarrollo)
- IDE: *Institute of Developing Economies* (Instituto de Economías en Desarrollo de Japón)
- IED: Inversión Extranjera Directa
- IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
- IRELA: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas
- ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México
- JBIC: *Japan Bank for International Cooperation* (Banco Japonés de Cooperación Internacional)
- JETRO: *Japan External Trade Organization*
- JIRI: Iniciativa Conjunta sobre Investigación e Innovación
- LAC: *Latin America and the Caribbean*
- MAGA: *Make America Great Again* (traducible como “Haz América (Estados Unidos de América) grande otra vez” slogan de campaña 2016 – Trump)
- MAS: Movimiento al Socialismo
- MEA: *Ministry of External Affairs* (Ministerio de Asuntos Exteriores de la India)
- Mercosur: Mercado Común del Sur
- MFAT: *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey* (Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía)
- MINUSTAH: Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití

MNOAL: Movimiento de Países No Alineados

MOFA: *Ministry of Foreign Affairs of Japan* (Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón)

NAFTA: *North American Free Trade Agreement* (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)

NEXI: *Nippon Export and Investment Insurance* (Agencia Japonesa de Seguros para la Exportación y la Inversión)

NGS: *Nuclear Suppliers Group* (Grupo de Proveedores Nucleares)

NRA: *National Rifle Association* (Asociación Nacional del Rifle)

NSS: *National Security Strategy* (Estrategia de Seguridad Nacional)

OBOR: *One Belt One Road Initiative* (Iniciativa de la Franja y la Ruta)

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCS: Organización de Cooperación de Shanghái

ODA: *Official Development Assistance* (Asistencia oficial al Desarrollo)

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA: Organización de Estados Americanos

OFDI: *Foreign Direct Investment* (Inversión Extranjera Directa)

OIEA: Organismo Internacional de Energía Atómica

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONG: Organización no Gubernamental

ONU: Organización de la Naciones Unidas

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo

OPS: Organización Panamericana de la Salud

OTAN: Organización de Tratado del Atlántico Norte

OTSC: Organización del Tratado de Seguridad Colectiva

PACs: *Political Action Committees* (Comité de Acción Política)

PAIC: Plan de Acción Integral Conjunto

PCC: Partido Comunista Chino

PCCH: Partido Comunista de China

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común establecida por el Tratado de Maastricht

PGF: Posguerra Fría

PIB: Producto Interno Bruto

PPP: *Public-private partnerships* (Asociaciones público-privadas)

PPP: Purchasing Power Parity (Paridad de Poder adquisitivo)

PPT: Presidencia Pro Témpore

Prosur: Foro para el progreso de América Latina

PT: Partido de los Trabajadores

PTA: *Preferential Trading Arrangement* (Acuerdo de Comercio Preferencial)

PUJ: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá

Pymes: pequeñas y medianas empresas

RCEP: *Regional Comprehensive Economic Partnership* (Asociación Económica Integral Regional)

RIC: Rusia-India-China

RPCH: República Popular China

SDR: *Special Drawing Rights* (Derechos Especiales de Giro)

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SELA: Sistema Económico Latinoamericano

SICA: Sistema de Integración Centroamericano

SIEN: Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales

SIPRI: *Stockholm International Peace Research Institute* (Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo)

SOEs: *state-owned enterprises* (empresas estatales)

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicación

TLC: Tratado de Libre Comercio

TPP: *Trans Pacific Partnership* (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica)

TPP11: *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica)

TTIP: *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión)

UASB: Universidad Andina Simón Bolívar

UE: Unión Europea

UEEA: Unión Económica Euroasiática

Unasur: Unión de los Estados de América del Sur

UNESCO: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

UNMIH: *United Mission in Haiti* (Misión de las Naciones Unidas en Haití)

UNRG: Unión Nacional de la Resistencia Guatemalteca

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

USITC: *United States International Trade Commission* (Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos)

VENIROGC: *Venezuela – Iran Oil & Gas Company* (Compañía Venezolana e iraní de gas y petróleo)

## Autores

**Aguirre, Ernst Mariano.** *Associate fellow* del programa de seguridad de Chatham House (Londres) y miembro de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible de la Fundación Friedrich Ebert. Ha sido, entre otros cargos, director del *Norwegian Centre for Conflict Resolution* (Oslo) y asesor de la Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia. Es autor de diversos libros, el último *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos* (Icaria, Barcelona, 2017). Es profesor en cursos de posgrado en el Instituto de Derechos Humanos (Universidad de Deusto), Escuela Cultura de Paz (Universidad Autónoma de Barcelona) y la Universidad Castilla-La Mancha. Escribe en BBC Mundo, esglobal.org, Radio Francia Internacional y Política Exterior, entre otros medios. Email: [maguiernst@hotmail.com](mailto:maguiernst@hotmail.com)

**Botta, Paulo.** Doctor y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad Complutense de Madrid (España), Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina), Profesor Protitular de la Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”. Email: [paulobotta@uca.edu.ar](mailto:paulobotta@uca.edu.ar)

**Cardona Cardona, Diego.** Antropólogo, escritor y diplomático. PhD en Relaciones Internacionales. Profesor universitario por veinte años con publicaciones en nueve países. Ha sido Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Embajador en Egipto y Arabia Saudita, y Ministro Plenipotenciario ante la Unión Europea en Bruselas; consultor del PNUD, la OIM y la CAF. En la actualidad prepara la publicación de un par de obras literarias, y otra sobre los países intermedios en la política mundial. Email: [dcardonc@yahoo.com](mailto:dcardonc@yahoo.com) y [dcardonac@gmail.com](mailto:dcardonac@gmail.com)

**Castro Alegría, Rafael.** Doctorando en Ciencia Política de la Universidad de Kiel y *Research Fellow* en el *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA) de Hamburgo, Alemania. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y abogado de la Universidad Santiago de Cali. Email: [rafeca1318@gmail.com](mailto:rafeca1318@gmail.com)

**Celi De La Torre, Pablo.** Doctor en Ciencias Internacionales; Doctor en Filosofía; Sociólogo y Politólogo especializado en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa. Catedrático en la Universidad Central del Ecuador, en la Universidad Andina Simón Bolívar, en el Instituto Nacional de Defensa de Ecuador. Ha sido Subdirector del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (2011 - 2014). Autor de estudios y publicaciones en relaciones internacionales, seguridad regional y defensa. Email: [pablocelidelatorre@gmail.com](mailto:pablocelidelatorre@gmail.com)

**Domínguez, Jorge.** Ha sido Profesor de Ciencias Políticas y Vicerrector para Asuntos Internacionales en la Universidad de Harvard (1972-2018). Ha sido autor y co-editor de *Debating U.S.-Cuban Relations: How Should We Now Play Ball?* (Routledge 2017); *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century* (Routledge 2016) y del *Handbook of Latin America in the World* (Routledge 2015). Email: [dominguezjie1960@gmail.com](mailto:dominguezjie1960@gmail.com)

**Dussel Peters, Enrique.** Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Coordinador del Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM y Coordinador de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China). Email: [dussel@unam.mx](mailto:dussel@unam.mx)

**Gomes Saraiva, Miriam.** Licenciada en Historia y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Río de Janeiro. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Hizo pos-doctorado en el Instituto Universitario Europeo, fue *visiting fellow* en la Universidad de Oxford e investigadora visitante en la Universidade de Lisboa. Es profesora titular del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro e investigadora del CNPq/Brasil. Coordina el Laboratorio de Estudios sobre Regionalismo y Política Externa en la UERJ. Email: [miriamgsaraiva@gmail.com](mailto:miriamgsaraiva@gmail.com)

**González Levaggi, Ariel.** PhD en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas por la Universidad de Koç (Estambul, Turquía). Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina. Investigador Principal de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales (SIEN) de la Armada Argentina e Investigador Asociado a la Coordinadora Regional de



Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES/Argentina). Email: [agonzalez@uca.edu.ar](mailto:agonzalez@uca.edu.ar)

**Grabendorff, Wolf.** Doctor h.c. Politólogo alemán, especializado en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Fue investigador del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (SWP) y corresponsal para América Latina de la TV pública alemana (ARD) en Buenos Aires, así como fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid. Ha sido representante en Colombia y Ecuador de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), y director de su Programa de Cooperación en Seguridad Regional en Santiago de Chile y también profesor invitado en varias universidades de Estados Unidos, Europa y América Latina. Es autor, editor o coeditor de 16 libros y tiene más de 150 artículos académicos publicados en 9 idiomas. Email: [wgrabendorff@web.de](mailto:wgrabendorff@web.de)

**Maira, Luis.** Experto en Relaciones Internacionales. Ha sido Ministro de Planificación y Cooperación Internacional, Diputado, Embajador de Chile en México y Argentina y Representante de Chile en el Proceso de Paz de Colombia. Fue organizador del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE, México, el que dirigió durante 10 años. Ha publicado 17 libros sobre temas de su especialidad y más de 180 artículos académicos. Actualmente se encuentra trabajando en un libro sobre la Crisis Política en Estados Unidos. Email: [mairaluis9@gmail.com](mailto:mairaluis9@gmail.com)

**Miller, Eric.** Presidente de *Rideau Potomac Strategy Group*, consultor que asesora a clientes del sector público y privado sobre comercio, asuntos gubernamentales y negocios de América del Norte, América Latina y Asia. Desde 2013 a 2016, se desempeñó como Vicepresidente del Consejo Empresarial de Canadá, la asociación de CEO de Canadá. Desde 2008 a 2013, fue el primer representante del Departamento de Industria de Canadá en Estados Unidos. Miembro (*Global Fellow*) del Instituto Canadiense del Woodrow Wilson Center, del Instituto Canadiense de Asuntos Mundiales y del Comité Asesor del Viceministro de Comercio Internacional de Canadá. Email: [eric.miller@rideaupotomac.com](mailto:eric.miller@rideaupotomac.com)

**Misra, Devika.** Doctorando en el Centro de Estudios Canadienses, Estadounidenses y Latinoamericanos, Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi y Profesora Asistente en la Escuela de la Vida, Universidad de Estudios del Petróleo y Energía, Dehradun. Tiene una licenciatura en Literatura Inglesa de la Universidad de Delhi

y una Maestría en Política, así como una Maestría en Filosofía en Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Jawaharlal Nehru. Ha sido becaria visitante en la Universidade de São Paulo y en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Email: [devika.misra@gmail.com](mailto:devika.misra@gmail.com)

**Moneta, Carlos Juan.** Experto en economía y politología, docente en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, donde se desempeña como Director en la Especialización en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India. Fue Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y fundador y coordinador de REDEALAP “Red Iberoamericana de Estudios de Asia del Pacífico”. Email: [charliemoneta@yahoo.com.ar](mailto:charliemoneta@yahoo.com.ar)

**Niu, Haibin.** Ph.D. en Relaciones Internacionales por la Universidad de Fudan. Actualmente es investigador asociado, director adjunto del Instituto de Estudios de Política Exterior en los Institutos de Estudios Internacionales de Shanghai. También es subsecretario general de la Asociación China de Estudios Latinoamericanos, revisor de varias revistas académicas como Contexto Internacional, *Brazilian Journal of International Relations* y Meridiano 47. Email: [niuhaibin@siis.org.cn](mailto:niuhaibin@siis.org.cn)

**Onaha, Cecilia.** Profesora en Historia (UNLP), Master en Estudios de Asia y África, Área Japón (COLMEX, México); Master en Educación, (*University of Tsukuba*) y Doctorado en Estudios Culturales (*The Graduate University for Advanced Studies*, Japón). Profesora titular de la Cátedra de Historia de Asia y África en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y coordina el Departamento de Asia y el Pacífico del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional La Plata, Argentina. Email: [conaha@gmail.com](mailto:conaha@gmail.com)

**Pastrana Buelvas, Eduardo.** Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig-Alemania, Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Política y Relaciones Internacionales. Miembro del Consejo Académico de CRIES. Consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia. Email: [efpastranab@gmail.com](mailto:efpastranab@gmail.com)

**Razumovskiy, Dmitry** Egresado de la Facultad de Geografía de la Universidad Estatal M.V. Lomonósov de Moscú y Doctor en Ciencias Económicas por el Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia. Director del Instituto de Latinoamérica

de Academia de Ciencias de Rusia, desde el 2018. Desde 2019, consejero del Rector de la Universidad Financiera por el Gobierno de la Federación de Rusia. Es miembro del Consejo Civil de la Cámara Pública de Rusia. Su área de especialización científica: problemas de la integración económica, comercio internacional, desarrollo económico de los países latinoamericanos, relaciones Rusia–América Latina. Email: [razumovskie@inbox.ru](mailto:razumovskie@inbox.ru)

**Rodríguez Hernández, Leyde E.** Doctor en Ciencias Históricas. Profesor Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. Profesor Titular y vicerrector de Investigaciones y Posgrado. Email: [leyde@isri.minrex.gob.cu](mailto:leyde@isri.minrex.gob.cu)

**Rouquié, Alain.** Politólogo. Director de Investigaciones Emérito de la *Fondation Nationale des Sciences Politiques* y Presidente de la Maison de l’Amérique Latine en París. Ha sido Director para las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia y embajador en México y Brasil. Entre sus obras recientes se destacan: *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina* (2011), *El siglo de Perú. Ensayo sobre las democracias hegemónicas* (2017) y *L’Appel des Amériques* (2020). Email: [alainrouquie@orange.fr](mailto:alainrouquie@orange.fr)

**Rouvinski, Vladimir.** Egresado de la Universidad Estatal de Irkutsk, en Rusia, con especialización en historia y relaciones internacionales, tiene una maestría y un doctorado en Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad de Hiroshima en Japón. Actualmente es Director del Laboratorio de Política y Relaciones Internacionales (PoInt) y Profesor Asociado del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi en Cali, Colombia. Antes de unirse a la Universidad Icesi en 2007, trabajó con la Sociedad Japonesa para la Promoción de la Ciencia (JSPS), instituciones de educación e investigación en Estados Unidos, Rusia, Japón, Alemania y Colombia. Su área de especialización son las relaciones de Rusia y de los países de Asia con América Latina. Actualmente, es Copresidente de la Sección Asia y las Américas de la Asociación de los Estudios Latinoamericanos (LASA). Email: [vrouvinski@icesi.edu.co](mailto:vrouvinski@icesi.edu.co)

**Saltalamacchia Ziccardi, Natalia.** Licenciada en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México, obtuvo el grado de maestría por Johns Hopkins University y es doctora por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesora en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del

ITAM. Entre 2015 y 2018 se desempeñó como Directora General del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Email: [nsaltala@itam.mx](mailto:nsaltala@itam.mx)

**Sanahuja, José Antonio.** Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, director de la Fundación Carolina, profesor de la Escuela Diplomática de España, y Asesor Especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell. Email: [sanahuja@cps.ucm.es](mailto:sanahuja@cps.ucm.es)

**Serbin, Andrés.** Antropólogo, Magíster en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Copresidente de la Sección Asia y las Américas de LASA y Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Fue miembro fundador y copresidente del GPPAC y presidente de la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger (ICRTP). Ha sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Actualmente es Director de la revista *Pensamiento Propio* y columnista de *Clarín* y *Perfil*; autor y editor de más de 30 libros y autor de más de 300 artículos académicos. Su más reciente libro es *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, publicado en español (Icaria-CRIES: 2019) y en ruso (2020). Email: [aserbin@cries.org](mailto:aserbin@cries.org)

**van Klaveren, Alberto.** Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile, Master of Arts in International Studies, University of Denver, Estados Unidos. Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universiteit Leiden, Holanda. Profesor Titular, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Exviceministro de Relaciones Exteriores y exembajador de Chile ante la Unión Europea. Email: [avankla@hotmail.com](mailto:avankla@hotmail.com)

## Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina y el Caribe.

Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (Editores)

*El mundo actual se caracteriza por una alta incertidumbre internacional, acentuada por el impacto de la pandemia del COVID-19 y por una transición geoeconómica y geopolítica que afecta los equilibrios de poder a escala global. Los países de América Latina y el Caribe, pese a su carácter periférico y a la fragmentación actual de la región, no han escapado a este proceso. Sin embargo, como señala la mayoría de los autores de este volumen, los actores globales han “redescubierto” la región en función de sus intereses particulares y han asumido una nueva presencia en la misma.*

*En este marco, Grabendorff y Serbin - dos especialistas de vasta experiencia en el campo de las relaciones internacionales y de la dinámica regional -, han reunido a un grupo de reputados analistas de distintos países que abordan las relaciones recientes de una amplia gama de actores extrarregionales – algunos de vieja data, otros de reciente aparición – con la región, a partir de un detallado análisis de su estado actual y de su relación con el sistema internacional. Desde los tradicionales roles de los Estados Unidos y de los países europeos hasta los más recientes de China, Rusia, India, Irán y Turquía y de Eurasia en su conjunto, considerando asimismo a Canadá y Japón, este libro presenta un amplio panorama del “redescubrimiento” de la región por parte de estos actores en el marco de una compleja transición global y regional, signada por la rivalidad estratégica entre los Estados Unidos y China.*

*Como otros volúmenes de la colección Pensamiento Propio, este libro constituye una guía analítica útil y plural para entender el rumbo de nuestra región en un nuevo orden mundial.*

