

# América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales



**Andrés Serbin (Editor)**

*cries* 

Icaria  editorial



Colección Pensamiento Propio

# América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales

Andrés Serbin (Editor)

José Antonio Sanahuja  
Carlos Quenan  
Antonio Romero  
Jessica Byron  
Raúl Ochoa  
Eduardo Pastrana Buelvas  
Rafael Castro  
Tullo Vigevani  
Fernanda Magnotta  
Wolf Grabendorff  
Alberto Hutschenreuter  
Jorge E. Malena  
Paz Verónica Milet  
Oswaldo Raúl Jarrín  
Peter Birle  
Nicolás Comini  
Arie Kacowicz

Icaria Editorial  
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

1ª edición: 500 ejemplares  
© 2018, Icaria Editorial - Ediciones CRIES

**Icaria Editorial**

Arc de Sant Cristòfol, 23  
08003 Barcelona  
Tel. 933 01 17 23 / 301 17 26  
icaria@icariaeditorial.com / www.icariaeditorial.com  
ISBN 978-84-9888-851-5

**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

Los derechos de esta obra pertenecen a la Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales.  
Prohibida la reproducción total o parcial sin la debida autorización.

# Índice

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS .....	5
INTRODUCCIÓN	
América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales <b>Andrés Serbin</b> .....	13
SECCIÓN I. GLOBALIZACIÓN Y NUEVO ORDEN MUNDIAL	
Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe <b>José Antonio Sanahuja</b> .....	37
Crisis de la globalización y desafíos para América Latina y el Caribe <b>Carlos Quenan y Antonio Romero</b> .....	69
The Contemporary Crisis in Globalization and its impact on Latin America with special reference to the Caribbean region of Latin America <b>Jessica Byron</b> .....	97
¿Cambio de ciclo o post-globalización? El impacto en América Latina <b>Raúl Ochoa</b> .....	107
SECCIÓN II. VIEJOS Y NUEVOS ACTORES EN EL ORDEN MUNDIAL Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
Orden mundial y transición de poder en América Latina. Un nuevo ciclo para América Latina <b>Eduardo Pastrana Buelvas y Rafael Castro</b> .....	123
A política dos Estados Unidos para a America Latina na era Trump <b>Tullo Vigevani y Fernanda Magnotta</b> .....	139

El impacto de la globalización sobre el peso geopolítico del eje transatlántico en el orden internacional <b>Wolf Grabendorff</b> .....	153
¿Crisis del atlantismo y del orden liberal internacional? <b>Alberto Hutschenreuter</b> .....	169
La evolución del ordenamiento del Asia Pacífico ante el surgimiento de China <b>Jorge E. Malena</b> .....	185
Reconfiguración del escenario internacional y regional. Estados Unidos o China: ¿hacia dónde camina América Latina? <b>Paz Verónica Milet</b> .....	205
Fracturas globales en el nuevo orden mundial <b>Oswaldo Raúl Jarrín</b> .....	225
 <b>SECCIÓN III. ¿QUO VADIS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?</b>	
Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización <b>Peter Birle</b> .....	247
Las alianzas latinoamericanas a la luz de las corrientes realistas de las Relaciones Internacionales: supuestos, contrapuntos y alternativas <b>Nicolás Comini</b> .....	269
Learning about the World (Order) from Latin American experience (and vice versa) <b>Arie Kacowicz</b> .....	299
 <b>AUTORES</b> .....	 319

# Presentación y agradecimientos

---

El presente volumen es el resultado de una serie de seminarios y talleres desarrollados por CRIES a lo largo del año 2017, como parte de un proyecto regional sobre América Latina y el Caribe frente a los cambios globales y regionales en curso. Originariamente inspirado por el debate y los interrogantes surgidos durante un coloquio realizado al inicio de la VII Cumbre de las Américas en Panamá los días 6 y 7 de abril de 2015 (cuyo propósito fue analizar las transformaciones del entorno internacional y su impacto sobre los cambios hemisféricos - con foco en las relaciones entre Cuba y los EE.UU. y sus efectos regionales) que dio lugar a la publicación de un primer volumen colectivo en 2016<sup>1</sup>, nació un proyecto regional que se inició a partir del año siguiente. Este proyecto impulsado por CRIES - como parte de un programa regional más amplio -, con la participación de otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, redes de la sociedad civil, *think tanks* y centros de investigación de la región aborda el análisis del punto de inflexión o de cambio de ciclo del sistema internacional contemporáneo y del proceso de globalización, así como las implicancias que esta serie de cambios conllevan para la región de América Latina y el Caribe, como consecuencia de la articulación entre una serie de factores endógenos y exógenos.

Entre los factores exógenos cuentan, en primer lugar, el agotamiento del ciclo económico expansivo que la región latinoamericana vivió en el periodo 2003-2013 y el nuevo escenario económico internacional, más desfavorable e incierto por la emergencia de tendencias proteccionistas que cuestionan el multilateralismo y los acuerdos de libre comercio (desde el ALCAN a los mega-acuerdos como el TTP y el TTIP) que se han desarrollado en el marco de la globalización actual. El debate en torno al alcance de estas tendencias se afina tanto en las políticas revisionistas de la administración de Donald Trump como en el Brexit y las complejas dinámicas internas por las que atraviesa la Unión Europea (UE), como por el rol que desempeñan en esta fase de la globalización actores como China. En segundo lugar, los cambios sociales y políticos que están atravesando la mayor parte de los países de la región, que pueden ser explicados tanto por las transformaciones políticas y sociales

---

<sup>1</sup> Serbin, Andrés (coord.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, 2016.

internas como por los procesos de adaptación a ese nuevo escenario, poniendo a prueba la capacidad de mediación de las instituciones de cada país ante las demandas sociales y políticas, afectando los modelos de desarrollo existentes y dando lugar a un nuevo mapa político de la región. En tercer lugar, el desplazamiento del dinamismo económico y geopolítico desde el Atlántico hacia el Pacífico, y el surgimiento del Asia Pacífico, del Indo Pacífico y de la Gran Eurasia, y la crisis del Medio Oriente en sus distintas vertientes, como epicentros regionales de la geopolítica y de la dinámica económica internacional con el desarrollo de narrativas regionales que reflejan intereses geoestratégicos de los actores más poderosos del sistema internacional. En cuarto lugar, la reconfiguración de las relaciones de poder mundial y la crisis del orden liberal internacional y de su modelo de gobernanza global, particularmente en función de la emergencia de un nuevo mapa de potenciales procesos de convergencia regional (entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico) y extra-regional (el acuerdo renovado en abril de 2018 entre México y la Unión Europea, los avances del acuerdo MERCOSUR-UE, el nuevo impulso del TPP con la participación de países latinoamericanos ante la suspensión de la participación estadounidense y los acuerdos estratégicos de países como China) y de la progresiva, pero incierta, transición hacia un nuevo orden mundial.

Y finalmente, entre los factores endógenos, la necesidad de que la región estructure una respuesta estratégica a estos nuevos desafíos que, necesariamente, le impone rasgos distintivos a su inserción internacional, desde una perspectiva que incluya una más activa participación ciudadana en interlocución con organismos gubernamentales e intergubernamentales y una mayor diversificación y autonomía en sus vínculos y políticas exteriores.

Para el momento de la publicación de este volumen, la región se encuentra en un escenario global y regional complejo<sup>2</sup>, lo que demanda respuestas adaptativas y/o transformadoras por parte de sus gobiernos y cierto grado de cohesión regional en el diseño e implementación de una estrategia de inserción mundial. Si bien la reconfiguración del mapa político regional en función de los cambios políticos y sociales en curso en cada país es crucial, es fundamental, a la vez, comprender las nuevas dinámicas geopolíticas y geoeconómicas que se desarrollan a nivel global, y que impactan las posibilidades de formulación de una agenda regional conjunta o de una visión estratégica regional, focos que orientan los contenidos del presente volumen. El sistema internacional

---

<sup>2</sup> Serbin, Andrés; Laneydi Martínez Alfonso; Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont (coords.) *América Latina y el Caribe: una transición difícil. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 14, Buenos Aires: CRIES, 2017.



se encuentra en una etapa de transición de su ordenamiento económico y geopolítico, y los gobiernos y las sociedades de América Latina y el Caribe se encuentran en el proceso de re-pensar y probablemente avanzar en el re-diseño de sus esquemas de relacionamiento exterior, de manera de hacer frente a estos cambios y de poder impulsar su propia agenda de desarrollo en el nuevo ciclo económico y político global, en tanto, pese a su fragmentación, la región se plantea una posición convergente y el desarrollo de una nueva narrativa regional acorde con los cambios del sistema internacional.

Para ello se requiere de un esfuerzo colectivo que potencie las capacidades no sólo de los gobiernos, sino también de los centros de investigación, de las organizaciones de la sociedad civil y de los tanques pensantes de la región para nutrir un debate entre decisores políticos, analistas, académicos, redes y organizaciones de la sociedad civil de la región y fuera de ella, que permita abordar algunas de las principales preguntas y desafíos que plantean los cambios en curso desde una perspectiva multisectorial.

Consecuentemente, los principales interrogantes que se propone abordar este proyecto y que han guiado los debates a lo largo del año 2017 y algunas de las principales contribuciones a este volumen, han sido:

- ¿Estamos enfrentando efectivamente un período de post-globalización y/o de nuevo ciclo del orden internacional? De ser así, ¿qué factores caracterizan este cambio de ciclo y cuáles son sus alcances?
- ¿Está en crisis el orden internacional liberal surgido en Occidente que ha regido desde fines de la Segunda Guerra Mundial y qué posibles escenarios alternativos se delinean a futuro?
- ¿Cómo se reconfigura el mapa geopolítico internacional y el escenario económico global en el orden internacional emergente?, ¿qué nuevos polos de referencia geoeconómica y geopolítica surgen en consecuencia?
- ¿Qué implicaciones tiene este cambio de ciclo para la región de América Latina y el Caribe?, ¿Qué obstáculos y qué oportunidades puede presentar para nuestra región la presente reconfiguración del orden internacional?, ¿Cómo repensar los proyectos de integración latinoamericana en esta fase de transición de la globalización?
- ¿Qué rol puede desempeñar América Latina y el Caribe en la actual reconfiguración del orden mundial?

No todas estas preguntas pueden ser respondidas exhaustivamente sin el desarrollo de una agenda regional coordinada y sostenida de investigación. Sin embargo, en función de estos interrogantes - que

intentan ser abordados desde el pluralismo teórico y conceptual, así sea en forma parcial y desde enfoques teóricos y experiencias nacionales y profesionales diferentes por las autores que aportan capítulos a esta publicación - el presente volumen reúne algunas de las contribuciones más relevantes de un año de debates e intercambios sobre América Latina y el Caribe frente a los retos que presentan las transformaciones globales. En este sentido, este volumen trilingüe se estructura en base a tres secciones distintivas.

La primera, bajo el título “Globalización y nuevo orden mundial”, reúne una serie de capítulos que abordan tanto la crisis de la globalización y las diferentes facetas que asumen las diversas respuestas a esta crisis por los actores del sistema internacional como la emergencia de un nuevo orden mundial que pone en cuestión el orden internacional liberal establecido por Occidente a partir de la Segunda Guerra Mundial. En su conjunto, los capítulos de esta sección no ponen en duda la irreversibilidad de la globalización, pero analizan las posibles respuestas a la misma tanto por parte de los actores emergentes como por las naciones de la región, desde enfoques teóricos y perspectivas disciplinarias diferentes.

La segunda sección, titulada “Viejos y nuevos actores en el orden mundial y su impacto en América latina y el Caribe”, reúne una serie de capítulos que, asimismo desde enfoques teóricos diferentes - analizan el desempeño de las potencias atlánticas tradicionales y de las potencias emergentes en el marco del surgimiento de nuevas dinámicas regionales y los desplazamientos consiguientes en términos de la estructuración del orden mundial, - con especial énfasis en los EE.UU., la Unión Europea, China y Rusia, pero sin descartar otros actores relevantes como Japón, India, Corea del Sur, Turquía, Irán y Australia o el grupo de los BRICS.

La tercera sección - “¿Quo vadis América Latina y el Caribe?” - se focaliza tanto en los procesos de integración y cooperación regional, como en las lecciones aprendidas y, eventualmente, en los enfoques teóricos que despuntan para evaluarlas y para proponer alternativas para la región.

El contrapunto entre los cambios del entorno global y la región de América Latina y el Caribe dió lugar a estos capítulos, a partir de los debates que se desarrollaron en una serie de coloquios realizados en marzo de 2017 en la ciudad de Panamá y en septiembre del mismo año en Buenos Aires, éste último en colaboración con el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), con la Universidad del Salvador, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y con la editorial Perfil. Extendemos un agradecimiento especial a estas instituciones y al equipo de CRIES constituido por

Celeste Ronzano, Andrei Serbin Pont, Nicolás Comini, Ariel González Levaggi, Carolina Zaccato, Paulina Poletti y Constanza Boettger, que se hizo cargo exitosamente tanto de las tareas de organización temática, de logística, de coordinación y de apoyo, como del trabajo de edición del presente volumen.

Asimismo, agradecemos el esfuerzo de los participantes de ambos coloquios - provenientes de Alemania, Brasil, la República Popular China, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, los Estados Unidos de América, Francia, Kazajistán, Perú, Federación Rusa, Trinidad & Tobago, Turquía, Uruguay y la República Argentina - como así también de diversos organismos gubernamentales, intergubernamentales y no-gubernamentales, como el PNUD, el INTAL-BID y la CAF, entre otros. Sin su presencia, sus presentaciones y sus contribuciones al debate, este volumen no hubiera sido posible.

Finalmente, un agradecimiento especial a Inés Capdevila de La Nación +, Agustino Fontevecchia de Perfil, Fabián Bosoer de Clarín y José Natanson de Le Monde Diplomatique que contribuyeron a agilizar y a enriquecer los debates que moderaron, y al Embajador Pedro Villagra-Delgado, sherpa de la Argentina ante el G-20, y al Dr. Gustavo Beliz, director del INTAL-BID, por sus exposiciones magistrales que dieron inicio y cierre al evento de septiembre de 2017. El desarrollo de este proyecto con las realización de los dos coloquios citados y la publicación de este volumen ha sido posible por el generoso apoyo de la Fundación Ford a la que extendemos un especial agradecimiento.

Andrés Serbin  
Presidente  
Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)



# INTRODUCCIÓN



# América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales

---

*Andrés Serbin*

## **1. Crisis de la globalización, crisis de la gobernanza global, crisis del orden liberal internacional**

El sistema internacional vive una transición compleja, con altos niveles de incertidumbre y de transformaciones aceleradas, con cambios tectónicos que implican desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas y geopolíticas a nivel global<sup>1</sup>. Las características de esta transición global afectan a América Latina y el Caribe, y demandan un conocimiento de su dinámica, de su impacto en la región y de la formulación de respuestas a la misma. Esta transición se articula en torno a la imbricación de una serie de ejes que se abordan en el presente volumen.

Uno de estos ejes lo configuran la crisis del proceso de globalización y de las modalidades de gobernanza global y, particularmente, del modelo hegemónico que los sustentó (Sanahuja, 2017), tal como la hemos conocido hasta ahora. Precisamente, la principal razón para la perdurabilidad de la gobernanza global hasta su crisis actual ha sido el contexto económico en el que se desarrolló. Más específicamente, la intensificación del proceso de globalización que originó un proceso de desnacionalización y transnacionalización que se inició en la década del setenta con la aceleración de los flujos de comercio, inversión y financiamiento, y una revolución tecnológica, generando una significativa interdependencia económica marcada por asimetrías y desigualdades. La globalización implicó asimismo riesgos y oportu-

---

<sup>1</sup> Como señala en un reciente artículo una especialista, en el mundo actual “dinámicas geoeconómicas y geopolíticas coexisten, más o menos intensas, delineando un escenario mundial imprevisible y fluctuante” (Llenderozas, 2018).

nidades (Heine y Thakur, 2011). En este marco, la interdependencia asimétrica y la inequitativa distribución de sus beneficios contribuyeron a generar ganadores y perdedores de este proceso (Bremmer, 2018), particularmente en aquellas naciones en donde creció la clase media pero a la vez se incrementaron y profundizaron los niveles de pobreza (Sanahuja, 2017). De hecho, como lo señala un informe de 2004, los problemas no residieron en la globalización, sino en las deficiencias de su gobernanza (World Commission on the Social Dimensions of Globalization, 2004: XI).

Con el fin de la Guerra Fría, la gobernanza global emergió como una posibilidad de ordenar y manejar los asuntos globales de forma multilateral tanto en la esfera económica - en particular con la Organización Mundial del Comercio (OMC) como una instancia referencial pero también con las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) -, como en la esfera de la seguridad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en la esfera política internacional con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su promoción de un multilateralismo universal y complejo. En este sentido, la gobernanza global remitió a un concepto de “gobernanza sin gobierno”, como un estado intermedio entre la gestión de los problemas globales a través de la tradicional política inter-estatal y el intento de operacionalizar un gobierno mundial (Kacowicz, 2018: 62). La ausencia de una autoridad central implicó, consecuentemente, la necesidad de colaboración y de cooperación entre diversos actores para desarrollar objetivos, normas y prácticas comunes en el tratamiento de los temas globales (Gordenker y Weiss, 1996: 17)<sup>2</sup>.

Sin embargo, la agenda de este intento de gobernanza global giró en torno a los valores promovidos por Occidente - la creación y consolidación de instituciones y normas internacionales, la promoción de los derechos humanos y de la democracia, y la liberalización económica -, en el marco de una concepción predominantemente westfaliana de un sistema internacional basado en la interrelación entre estados, pero con la participación eventual de otros actores no estatales (Kissinger, 2016: 13; Serbin, 2013).

---

<sup>2</sup> Legler (2013: 254) define la gobernanza global como “la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular”, señalando el escaso interés que ha despertado su análisis entre los investigadores y académicos latinoamericanos y resaltando que el G-20, en el que participan Argentina, Brasil y México - y cuya próxima reunión se realizará en 2018 en Buenos Aires, puede reactivar este interés (Legler, 2013:266).



Por otra parte, la globalización<sup>3</sup> en sí se apuntaló en base al desarrollo de las corporaciones transnacionales a escala mundial que, desde la década del setenta del siglo pasado, en particular, contribuyeron a imponer la liberalización económica y la transnacionalización, en ocasiones en contraposición o por encima de los intereses de estado y de la soberanía nacional (Serbin, 2002: 22-24; Serbin, 2013: 178-180). El crecimiento y el desarrollo sostenido de economías emergentes - y en particular de China -, de nuevas vías de desarrollo capitalista no-liberal y de nuevas relaciones de poder debilitaron a las instituciones multilaterales surgidas en la década del noventa, al punto de que algunos analistas comenzaron a plantear, particularmente luego de la crisis financiera mundial de 2008, el retorno a las rivalidades entre las grandes potencias y de la competencia geopolítica (Mead, 2014; Ikenberry, 2014), en tanto hoy “este sistema ‘basado en reglas’ se enfrenta a cuestionamientos y desafíos” (Kissinger, 2016: 13).

La nueva dinámica mundial, más allá del surgimiento del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y de la persistencia del principal aliado occidental de los EE.UU., la Unión Europea, se centralizó progresivamente en torno a las dos potencias más relevantes - los EE.UU. y la República Popular China -. Si bien los EE.UU. prevalecieron como el actor hegemónico que, junto a sus aliados occidentales, configuraron el orden liberal internacional luego de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, después del fin de la Guerra Fría, el acelerado crecimiento de China generó, junto con el crecimiento de otros actores asiáticos, un progresivo desplazamiento del centro de dinamismo económico mundial del Atlántico hacia el Asia Pacífico. Con la emergencia de los nuevos actores no solamente entraron en cuestión las relaciones de poder establecidas a partir de la Segunda Guerra Mundial sino también la estabilidad del sistema internacional. La legitimidad de las reglas y valores de la gobernanza global alcanzada hasta el momento comenzaron a ser cuestionadas con el surgimiento de nuevas instituciones (BRICS, Asian Infrastructure and Investment Bank, Banco de los BRICS) y de normas que no necesariamente respondían a las tradicionalmente establecidas por el orden liberal internacional desarrollado por Occidente (y en particular por la comunidad nord-atlántica) a partir de la Segunda Guerra Mundial y de la consolidación de la hegemonía estadounidense. Actores como China y Rusia, entre otros, comenzaron a ofrecer modelos alternativos a la democracia liberal, mientras que el crecimiento económico en el

<sup>3</sup> Remito al texto referencial de Held, McGrew, Goldblatt y Perraton (1999) para un análisis más detallado de la globalización, y a Clark (2001) y Scholte (2001).

mundo en desarrollo se aceleraba en base a alternativas políticas que respondían más a diversas variantes del capitalismo de estado que a los modelos democráticos liberales (Stephen, 2017). Esta transición hizo particular impacto en las concepciones occidentales sobre soberanía y derechos humanos, al imponerse concepciones de soberanía dura que cuestionaban el planteamiento liberal cosmopolita sobre la supremacía de los derechos humanos por encima de las prerrogativas de la soberanía nacional en los asuntos domésticos (como es el caso de la Responsabilidad de Proteger - Serbin y Serbin Pont, 2015). La articulación de una serie de tendencias asociadas a la emergencia de nuevos poderes dio lugar a una lucha por el liderazgo en la conformación de una gobernanza global, afectando las concepciones sociales liberales, paralizando las instituciones multilaterales existentes e incrementando su fragmentación e informalización (Stephen, 2017).

Las instituciones tradicionalmente establecidas y dominadas por Occidente entraron en competencia con los nuevos centros de poder, sin que éstos, sin embargo, se desprendiesen o buscaran derrocar el orden existente. Más bien, lo que tendió a emerger fue un orden con proyectos multilaterales en competencia, con objetivos diferentes y liderazgos estatales distintivos que generaron nuevas formas de competencia geoeconómica, en un marco en que el orden liberal internacional entraba en crisis (Foreign Affairs, 2017; Luce, 2017). Es así que el sistema internacional se vuelve institucionalmente más diversificado y policéntrico, con mayores potenciales de conflicto (Stephen, 2017) orientándose, a la vez, crecientemente hacia una modalidad más regionalizada en el marco de la emergencia de un sistema multipolar - particularmente en lo económico - pero también en términos de relaciones de poder. En este contexto se despliega un desarrollo económico, político y social fragmentado en regiones, que afecta la integración e interdependencia mundial generada originalmente por la globalización. En este sentido, la revigorización de diversas formas de cooperación regional - particularmente intensa en el Sur Global desde finales del siglo pasado - dio lugar a una actividad regional en cuyo marco diferentes formas bilaterales, subregionales y regionales en lo económico y en temas de seguridad fueron emergiendo, generando a su vez diferentes formas de gobernanza regional (Kacowicz, 2018: 61-62).

El nuevo ciclo que así se abría dio lugar a un debate en curso sobre la crisis de la globalización, el desarrollo de una post-globalización (es decir una globalización que sigue en desarrollo, pero con nuevas características que hacen a una nueva fase posterior), de una desglobalización, de una post-globalización con rasgos diferentes, de una

globalización alternativa a la asociada al orden internacional liberal con la emergencia de nuevos focos de dinamismo económico en diversas regiones, de globalizaciones alternativas<sup>4</sup> o a una globalización post-occidental (Stuenkel, 2016) de creciente acento sino-céntrico (Oropéza García, 2017), pero con una participación proactiva de potencias emergentes y re-emergentes (Turquía, Irán, India, Rusia).

No obstante, ninguno de estos actores reniega de los beneficios provistos por la globalización. Pero, en esencia, el proceso plantea la posibilidad de una contradicción entre la globalización desarrollada en términos del intercambio de bienes, servicios, personas e ideas en un marco de creciente interdependencia y una des-globalización que se despliega a través de una fragmentación regional, de órdenes normativos superpuestos y de múltiples dependencias. Y, eventualmente, de una confrontación entre el orden liberal internacional establecido y la emergencia de un potencial orden euroasiático que no responde a los valores políticos liberales y que apunta a dar forma a nuevas modalidades de gobernanza global menos universal y más fragmentada, que pone bajo signo de interrogación la posibilidad de mantener las instituciones y normas cosmopolitas o liberales surgidas en la etapa previa y la capacidad de desarrollar alguna modalidad de gobernar el mundo (Stephen, 2017).

Gran parte de este debate se refleja en el documento resultante del coloquio organizado por CRIES en septiembre de 2017<sup>5</sup>, pero también en los capítulos de la primera sección de este volumen. La mayoría de los analistas, sin embargo, consideran que este proceso, si bien pone en cuestión instituciones, reglas y normas de la gobernanza global, no implica la reversibilidad de la globalización tal como se ha desarrollado en las últimas décadas, sino su transformación, con mayor énfasis en las dinámicas regionales y con un desplazamiento de los ejes tradicionales de formulación e implementación de normas internacionales que pueden afectar la gobernanza global. La tensión consecuente, a su vez, se ha visto cabalmente evidenciada en la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) realizada en Buenos Aires en diciembre de 2017,

---

<sup>4</sup> Tratados en este volumen en los capítulos de Sanahuja, Quenan y Romero, Byron y Ochoa.

<sup>5</sup> Resumen del panel internacional de alto nivel “América Latina frente a la crisis de la globalización y el nuevo orden mundial”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez Alfonso; Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont (coords.) en *América Latina y el Caribe: una transición difícil. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 14, Buenos Aires: CRIES, 2017: 157-174, [www.cries.org](http://www.cries.org)

con avances limitados en los temas de acuerdos propuestos, pero con un claro deslinde entre las visiones más proteccionistas impulsadas por la administración Trump y la defensa de la globalización encarnada por el gobierno chino (Rudd, 2018). Paradójicamente el revisionismo de la administración del presidente Trump abre oportunidades para que China y otros actores impulsen un orden internacional menos liberal, basado en modelos normativos “iliberales”. Sin embargo, persisten los interrogantes de si la rápida expansión del comercio, el flujo transfronterizo de capitales y la difusión de nuevas tecnologías, junto a la emergencia de nuevos actores internacionales, han transformado la economía global a un punto tal como para demandar una reforma del orden global existente más que su derrumbe y desaparición (Hu and Spence, 2017), en base a parámetros y visiones contrastantes a los que han sido impuestos hasta el momento. En esencia, la globalización no parece estar en cuestión, pero sí la gobernanza global impulsada hasta la actualidad, como así también las modalidades que asumirán las diferentes formas de cristalización de esa globalización a nivel regional y nacional.

## 2. Reconfiguración y difusión del poder mundial: el orden emergente

Por otra parte, estos procesos están asociados a la consecuente y concomitante reconfiguración y difusión del poder mundial con la emergencia de nuevos actores relevantes como China, Rusia y la India<sup>6</sup> (García Oropeza, 2017), junto a otros actores que proyectan su influencia a nivel regional - ya sea Japón y Australia o Turquía e Irán en el marco de un sistema multipolar -, que dan lugar a nuevas visiones y narrativas globales, eventualmente en competencia, y que contribuyen a impulsar nuevas modalidades de gobernanza y nuevas normas internacionales. Los antiguos “*rule-makers*” de Occidente comienzan a ser cuestionados o desplazados por algunos actores que antiguamente, y especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial, se asumían como “*rule-takers*” en el sistema internacional<sup>7</sup> (como caso ilustrativo se cita a China, pero

---

<sup>6</sup> Los capítulos Pastrana y Castro, Vigevani y Magnotta, Grabendorff, Hutshenreuter, Malena, Milet y Jarrín de la segunda sección abordan el rol de los diversos actores en la configuración de un orden internacional.

<sup>7</sup> Como señalan Hamilton y Pelkmans (2015: 3) “For more than two centuries, either Europeans or Americans, or both together, have been accustomed to setting global rules. In the post-World War II era, the US and the evolving EU, each in its own

América Latina y el Caribe también constituyen un ejemplo ilustrativo - Keohane, 2001: 211), dando lugar, en la actualidad, a un nuevo espectro de “*rule makers*” emergentes y, eventualmente, de “*rule shakers*”. La multipolaridad que emerge, especialmente en esta fase, es propensa a errores de política, rivalidades y tensiones geopolíticas, y al desarrollo de nuevas y múltiples narrativas geopolíticas para interpretar la transición, caracterizada por la persistencia de formas unipolares, multipolares y caóticas o heteropolares en un mundo en el que se configura un nuevo orden mundial (o des-orden mundial, según algunos analistas - Turzi, 2017)<sup>8</sup>. Este nuevo orden mundial responde a un mundo “multiplex” (Acharya, 2018), en el cual múltiples actores que reflejan una diversidad cultural y una distribución desigual de poder relativo compiten en diversos niveles simultáneos. Entre estos actores se encuentran no sólo estados nacionales de relativo poder en el sistema internacional que buscan reestructurar los balances de poder mundial, configurar zonas de influencia regional y promover sus propios intereses, sino también organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales, actores no-estatales de diverso orden y regiones geográficas con un cierto nivel de institucionalización (Hurrell, 2009).

Este complejo entramado de actores da lugar a la emergencia de un nuevo mundo que no refleja los intereses de un poder hegemónico superior, ni siquiera de un grupo de poderes con la capacidad suficiente de imponer su voluntad, de manera sostenida al resto, lo cual hace difícil identificar quién determinará las nuevas reglas de juego imperantes en el sistema (Peña, 2017), particularmente si avanza un debilitamiento del poder hegemónico de los Estados Unidos a nivel mundial frente a la emergencia de China o a la re-emergencia y nueva asertividad de Rusia, Turquía, Irán y la India, entre otros actores. A su vez, las complejas relaciones de multinivel que dan lugar a este proceso generan nuevas formas de conceptualizar las relaciones entre poder económico, político y militar, en el marco de un ajedrez multidimensional (Brzezinski, 1997), que da lugar a nuevas modalidades - más complejas - de

---

way, has been a steward of the international rules-based order. Yet, with the rise of new powers, the resurgence of older powers and the emergence of serious challenges at home, Europeans and Americans now face the prospect of becoming rule-takers rather than rule-makers, unless they act more effectively together to ensure that high standards prevail”.

<sup>8</sup> De hecho, Kissinger plantea que “Jamás ha existido un verdadero orden mundial. Lo que entendemos por orden en nuestra época fue concebido en Europa Occidental hace casi cuatro siglos, en una conferencia de paz que tuvo lugar en la región alemana de Westfalia, realizada sin la participación y ni siquiera el conocimiento de la mayoría de los otros continentes y civilizaciones” (Kissinger, 2016:14).

articulación regional, ya sea como nuevas zonas de influencia de actores más poderosos, áreas civilizatorias re-emergentes (Huntington, 1996) o condensaciones de la globalización regionalizada. No obstante, en muchos de los estudios realizados desde América Latina, en el marco de este debate, la preocupación sobre la hegemonía estadounidense parece haber sido desplazada por una visión benévola de la proyección global de China, con un fuerte énfasis sino-céntrico (García Oropeza, 2017). Sin duda, la crisis, la fragmentación y la recomposición de la elite estadounidense a partir de la presidencia de Trump, con todas sus contradicciones y ambigüedades, contrasta con la coherencia de la élite china en torno al liderazgo de Xi y el PCCH (de Graaf, 2018), o del modelo autocrático impuesto por Putin (Myers, 2017), pero también evidencia que no sólo los EE.UU. viven una transformación - interna y en términos de su proyección global - sino que también el mundo en su conjunto se encuentra viviendo una evolución que impone cambios al orden establecido por las reglas de 1945 (Kochin, 2017) y, eventualmente, por la globalización desarrollada desde la década del setenta. De hecho, ponen en juego la estabilidad del orden mundial y la legitimidad de las normas establecidas (Kissinger, 2016: 20).

Sin embargo, en esencia, si el mundo está cambiando, es porque no sólo los estados, sino una multiplicidad de actores - incluyendo las corporaciones transnacionales (CTN) -, se encuentran ante la oportunidad de conceptualizar o re-conceptualizar su visión del mismo, dotar esta visión de una estrategia y de una narrativa, y desarrollarla en función de un mapa cognitivo basado en sus intereses, generalmente arraigado en su región (Hurrell, 2009), de una manera similar a como surgió una narrativa etnocéntrica atlanticista en su momento, que fundamentó el orden liberal internacional con base en los valores liberales occidentales.

### **3. Las narrativas geopolíticas emergentes<sup>9</sup>**

Si a nivel global, las narrativas que prevalecieron en décadas anteriores se caracterizaron por una narrativa bipolar durante la Guerra Fría que reflejaba el balance de fuerzas entre los EE.UU. y la URSS, una unipolar después de la implosión de la URSS con la imposición del predominio hegemónico de los EE.UU. con el apoyo de sus aliados occidentales, y la emergencia más reciente de una narrativa multipolar - predominantemente económica pero de carácter complejo y no hegemónico -, en

---

<sup>9</sup> Basado en Serbin, 2018<sup>a</sup> y 2018b.

el marco de esta última las élites respectivas han desarrollado nuevas narrativas acentuando con frecuencia la importancia de los núcleos de dinamismo regional, sin abjurar de los procesos de globalización y abriendo el camino hacia una globalización regionalizada<sup>10</sup>.

Es así que frente a una narrativa atlantista consolidada a través de más de tres siglos ha surgido una narrativa del Asia Pacífico – con elementos descollantes como el rol ascendiente y predominante de China como agente de cambio - “*the Chinese way*”, “*the Chinese dream*”, “*the Chinese solution and wisdom*”<sup>11</sup> - en la región en el marco del desplazamiento desde el Atlántico ya mencionado, y el énfasis de un Asia para los asiáticos, en función de una polaridad sesgada de normas y valores; varias versiones de una narrativa euroasiática, desde ópticas y matices culturales e identitarios distintos y en función de los intereses compartidos pero eventualmente divergentes de China y de Rusia, y una narrativa del Indo-Pacífico, de carácter más reactivo, por parte de los EE.UU., India, Japón y Australia que, pese a sus vínculos económicos con China, perciben una amenaza no sólo a sus rutas marítimas en el Sudeste asiático y el Pacífico, sino también a su modelo económico y político (Serbin, 2018<sup>a</sup> y 2018b).

Sin mencionar otras regiones estratégicamente relevantes a nivel global (como el Medio Oriente y el Golfo Pérsico, de gran importancia energética y estratégica y de vinculaciones diversas con las narrativas anteriores, entre otras), lo cierto es que la percepción de un Asia-Pacífico como una región que ha desplazado al Atlántico de una manera homogénea, choca con una serie de matizaciones que responden a diversos intereses nacionales a nivel regional, a diversas estrategias consecuentes y a la superposición de diversos cambios tectónicos en el ámbito global, y a una Gran Eurasia que se instala como un referente de dinamismo geopolítico y geo-económico relevante, reactualizando las consideraciones de Mackinder (2004).

En este contexto, cobra creciente impulso la percepción de la emergencia de un nuevo orden mundial post-occidental, de carácter multipolar y policéntrico, con las dinámicas multiflex ya mencionadas y con el surgimiento de nuevas normas y reglas de juego que surgen de la tensión entre las ideas y valores occidentales y no-occidentales (éstos

<sup>10</sup> Ver capítulo de Byron en este volumen.

<sup>11</sup> “China se define como “modelo alternativo” para el mundo”, en *Russia Today*, 8 de noviembre de 2017, <https://actualidad.rt.com/actualidad/254474-china-modelo-alternativo-desarrollo-mundo> .

últimos no necesariamente homogéneos y convergentes y, eventualmente, contradictorios). De hecho, nos encontramos ante un proceso de transición hacia un mundo genuinamente multipolar - no sólo en términos económicos sino también geopolíticos - en el marco de la configuración de una agenda global que aún no se refleja con claridad en los organismos multilaterales (Stuenkel, 2017) y que, por otra parte, va configurando un sistema mixto en el cual coexisten economías centralmente planificadas con economías más abiertas, generando un orden social más diversificado que opera de diversas maneras en distintas regiones y países, y en torno a prioridades y temas diferentes de la agenda global (Mazzar, 2017). En todo caso, un orden mundial no tan liberal, en tanto si bien los valores occidentales se mantienen parcialmente a nivel global, el orden liberal institucional establecido se acomoda y coexiste con diversos sistemas políticos domésticos y con estrategias regionales y globales diferenciadas (Niblett, 2017), en el marco de narrativas que se articulan con visiones geo-económicas y geopolíticas distintivas, poniendo en cuestión la gobernanza global asociada con los valores liberales.

Pese al cuestionamiento al proceso de globalización - originariamente promovido por movimientos sociales anti-sistémicos y paradójicamente actualmente impulsados por movimientos proteccionistas, nacionalistas y, eventualmente, aislacionistas del mundo atlántico en particular - , en el ámbito de los poderes emergentes la globalización sigue siendo percibida en forma positiva, particularmente a través del impulso a nuevos acuerdos de libre comercio y a la creación de nuevas instituciones y normas. En este marco, la globalización (y sus diversas narrativas) no parece agotarse sino que adquiere nuevos contornos con la aparición de actores emergentes de diversos tipos que redefinen las reglas y las normas del sistema internacional, en función de valores nuevos o diferenciados.

En suma, la crisis institucional y política del atlantismo y sus aspiraciones a establecer las reglas que rigen la gobernanza global y un orden internacional liberal - más allá de las dificultades por las que atraviesa el multilateralismo - dan lugar a cambios en las reglas de juego en la economía y en la seguridad mundial por la aparición de los nuevos actores; se rediseñan las relaciones y balances de poder entre diversos actores relevantes; se profundiza la erosión del sistema jurídico internacional en su capacidad de debilitar la soberanía de los estados; se acelera la regionalización y transnacionalización de las relaciones internacionales; se agudizan las luchas identitarias y religiosas y se hacen transnacionales a la par de que el modelo de desarrollo global encara una transición



junto con las normas de gobernanza que lo apuntalan, mientras que se incrementan las tensiones sociales y la crisis de las ideologías.

#### 4. América Latina y el Caribe: coyuntura actual y nuevas complejidades

En este marco, luego del despliegue del regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2012; Serbin, 2012) o post-hegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012; Briceño-Ruiz y Morales, 2017), como instrumentos estratégicos en la definición de nuevos modelos de desarrollo en el contexto favorable del *boom* de los *commodities* y del auge de los gobiernos de izquierda y populistas de la región en la década precedente, la nueva coyuntura que vive la región no sólo se produce en el marco de una reconfiguración de su mapa político y de sus actuales dificultades de crecimiento y desarrollo, sino que abre también una serie de interrogantes tanto sobre los factores endógenos que pueden condicionar su evolución como, principalmente, sobre los factores exógenos que se vinculan con la evolución del orden global, condicionado, entre otros, por las orientaciones internacionales de los EE.UU. bajo la administración Trump, las transformaciones en Europa, y el acomodamiento de China a su ascenso global (Merke, 2016)<sup>12</sup>, pero también por la reconfiguración del mapa de los centros de poderío económico y militar a nivel global y, especialmente, en torno a la emergencia de nuevos polos regionales, frecuentemente legitimados por sus propias narrativas, como en los casos de Rusia, Turquía o Irán. En tanto el orden liberal global se encuentra en cuestionamiento o en revisión, la reconfiguración de los poderes globales y regionales tendrá un efecto de crucial importancia para América Latina como región, en una etapa de bajo crecimiento, baja integración, liderazgos débiles, menores niveles de concertación y mayores niveles de pragmatismo, en una región más atomizada y de limitadas convergencias (Merke, 2016: 161; Frenkel y Comini, 2017: 7)<sup>13</sup> que pone en cuestión las modalidades del regionalismo *sui-generis* antes desarrolladas (Serbin, 2010). Paradójicamente, mientras la

<sup>12</sup> Ver al respecto Vigevani y Magnotta (2016), Ríos (2016) y Ayuso y Gratius (2016).

<sup>13</sup> Frenkel y Comini contraponen en la región dos polos antagónicos – el de una visión que plantea la necesidad de profundizar el orden liberal global vigente, favoreciendo y profundizando diversos aspectos del proceso de globalización, enfrentada a una visión “anti-globalista”, que identifica a la globalización como un sistema “hecho a la medida de las grandes corporaciones” (Comini y Frenkel, 2017:7) que Bremmer recrea en su último libro en torno a los ganadores y a los perdedores del proceso de globalización y las repercusiones políticas de esta contraposición (Bremmer, 2018).

narrativa del regionalismo post-hegemónico o postliberal, privilegió la concertación política inter-gubernamental, el rol del Estado sobre el mercado, y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo, la nueva coyuntura regional, junto con las debilidades antes mencionadas y en el marco de la persistencia de las relaciones asimétricas de la región con la mayoría de los actores más poderosos del orden global emergente, tiende a privilegiar la restauración de políticas neoliberales y un debilitamiento del estatismo, retomando los valores de la gobernanza global impuesta por Occidente. Pese a la presencia significativa de América Latina en las instituciones de gobernanza internacional - tanto económica (G-20; OCDE) y financiera (FMI y Banco Mundial a nivel global; BID y CAF a nivel regional) como política (ONU) (Malamud, 2017: 55), es evidente la fragmentación de la región frente al sistema internacional, particularmente entre los países cuyas “políticas públicas y la acción internacional vienen marcadas por un modelo de nacionalismo abierto y gobernanza horizontal” (como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, entre otros), y aquellos en que “sigue vigente un nacionalismo cerrado combinado con un dirigismo jerárquico y un fuerte predominio del estado” (Bolivia, Nicaragua, Cuba, Venezuela) (Malamud, 2017:59). Pese a que esta división no es tajante y admite matices intermedios, la tendencia actual es a la dilución del “regionalismo latinoamericano desafiante” (Preciados Coronado, 2013) y de la cooperación Sur-Sur tal como fue promovida en la década precedente, asociada con el ciclo progresista y actualmente en proceso de agotarse (Svampa, 2017: 64). En este sentido, los intentos del “regionalismo desafiante” no pudieron romper su función de complementariedad con la globalización ni con sus efectos, así fueren evaluados éstos como benignos o como perniciosos. El contexto económico sigue forjando y, eventualmente, determina las relaciones de América Latina y el Caribe con el mundo y sus estrategias de inserción en el mismo, recreando vínculos complejos entre dinámicas y procesos simultáneos de globalización y regionalización (Kacowicz, 2008: 117). Sin embargo, las transformaciones que sufre el proceso de globalización en la actual coyuntura, particularmente en relación a la desaceleración del comercio internacional y al incremento del proteccionismo, según algunos analistas, podría abrir nuevas oportunidades para la región (Salama, 2017: 19).

No obstante, en su intento de “volver al mundo” o de insertarse más favorablemente en el sistema internacional, desde 2013 América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, habida cuenta de su vulnerabilidad estructural en un marco multipolar. La paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento

más focalizado en el desarrollo del mercado interno, unido a la lenta recuperación y débil crecimiento de las economías avanzadas marcan los límites potenciales de un modelo de inserción internacional basado en las exportaciones hacia Asia. El estancamiento de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las posteriores negociaciones “mega-regionales” del Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) plantearon riesgos críticos al conjunto de la región en cuanto a normas más exigentes y a la desviación de comercio y de inversión, al margen de su alineamiento “pacífico” o “atlántico”. El descarrilamiento parcial de estos acuerdos a partir de 2016, con el ascenso de fuerzas reticentes o de franco rechazo al libre comercio en Estados Unidos y en la UE, y el potenciamiento de corporaciones estatales, no supone sin embargo un escenario más favorable, pues plantea riesgos de mayor proteccionismo y nacionalismo económico, en particular para los países de América Latina más abiertos a la globalización a través de acuerdos de libre comercio con los EE.UU. y la UE.

Como acertadamente señala Sanahuja (2016; 2017) estos acontecimientos no deben ser vistos como meros fenómenos de corto plazo. Por el contrario, son expresión de un cambio sistémico de etapa histórica que puede interpretarse como una crisis de transición de la globalización, y del modelo hegemónico sobre el que se ha sustentado. Se cerraría así la etapa de la postguerra fría, dominada por la globalización económica y la democracia liberal, que ha hecho ascender a los países emergentes impulsando un visible progreso económico y avances en la reducción de la pobreza, aunque también ha empeorado la distribución de la riqueza a escala global, planteando importantes desafíos para una agenda global de desarrollo sostenible. Esa crisis de hegemonía puede abrir un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, ya sea en términos del rápido crecimiento de China y de otros países emergentes, del anclaje de la globalización y el internacionalismo liberal en la hegemonía estadounidense, del atlantismo como pivote de la seguridad occidental y la gobernanza global, de la solidez de la democracia liberal, de los partidos y las élites dirigentes del mundo occidental, o del protagonismo de las multinacionales. De hecho, como ya señalamos, estos procesos plantean interrogantes de fondo sobre el futuro de la gobernanza global.

En este contexto todos los actores de la región y ésta en su conjunto habrán de valorar adecuadamente estos nuevos escenarios y sus implicaciones a corto y largo plazo para una mejor inserción internacio-

nal frente a un escenario global de inestabilidad sistémica, cambios acelerados y mayor riesgo geopolítico. Sin embargo, particularmente en América del Sur, el ocaso del regionalismo post-hegemónico y postliberal no puede tomarse como un hecho consumado, “aunque la etapa de mayor politización del panlatinoamericanismo y del anti-norteamericanismo, parezca haber mermado” (Quirós, 2017: 126).

Las narrativas latinoamericanas que se han desarrollado en las últimas décadas - desde el regionalismo abierto al regionalismo post-liberal o post-hegemónico - han cristalizado en formas institucionales débiles y de alcances limitados en su capacidad de generar una inserción en el sistema internacional<sup>14</sup>, en el marco de lo que hemos denominado un “multilateralismo sui-géneris” (Serbin, 2010), ampliamente debatido a nivel regional. Sin embargo, más allá de sus visiones críticas, algunas de estas narrativas, amén de promover eventualmente una mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores de los países de la región, paradójicamente no han puesto en cuestión el orden internacional liberal, como lo evidencia el sistemático alineamiento de los países latinoamericanos y caribeños con los países occidentales en las votaciones en el marco de la ONU (con excepciones eventuales en algunos casos como Cuba y Venezuela), confirmando, más allá de los cambios de la última década, una tendencia a persistir en su papel de “extremo Occidente” como oportunamente lo señaló Rouquié (1989) (y pese a una caracterización diferente de Huntington (1996) que tiende a aislar a América Latina del resto de Occidente).

Adicionalmente la región - pese a su atomización y heterogeneidad - cuenta con una serie de activos importantes que - más allá de su inserción económica en el sistema internacional - pueden facilitar un rol más activo en el mismo. Uno de estos activos refiere a la región como “zona de paz” - mencionado por Kacowicz en la sección final de este volumen -, con una reducción sustancial de conflictos intra e inter-estatales, una adhesión consistente a la no-proliferación nuclear y a la conformación de mecanismos regionales - básicamente a través de la creación de “grupos de países amigos” desde Contadora y el Grupo Río a UNASUR - que pese a un desempeño con altibajos han contribuido a desarrollar mecanismos de mantenimiento de la paz y de resolución de conflictos.

Similarmente, y en función de una dinámica predominantemente interna basada en el contrapunto entre dos tradiciones jurídicas

---

<sup>14</sup> Tal como lo analiza Comini en su contribución a este volumen.

históricamente arraigadas - la que remite a privilegiar la soberanía nacional y la no-intervención, y la que ha contribuido a un desarrollo significativo de los derechos humanos - América Latina ha sabido desarrollar una serie de normas endógenas que la convierten en un “*rule maker*” hacia la región y que, eventualmente puede proyectarla hacia un ámbito más amplio como “*norm entrepreneur*”, si lograse consensuar regionalmente iniciativas orientadas a la gobernanza global. Como menciona asimismo Kacowicz en su capítulo, regionalmente América Latina y el Caribe, pese a su marginalidad en los asuntos globales, han logrado construir un altamente desarrollado y sofisticado sistema de instituciones y de derecho internacional, incluyendo una serie de normas regionales que han regulado tanto su conducta interna como su conducta internacional. En este sentido, quizás el poco destacado sistema interamericano de derechos humanos que ha trascendido las fronteras de la región para convertirse en un régimen transnacional con impacto tanto regional como, posiblemente, internacional que, pese a estar signado por las relaciones entre la región y los Estados Unidos, se ha convertido en un referente en el entorno regional (tal vez a pesar de la OEA), por debajo del radar de la diplomacia regional inter-estatal (Engstrom, 2016: 234).

Más allá de algunos esporádicos casos de “*rule-breakers*”<sup>15</sup>, tal vez la actual coyuntura de transición a nivel global, tanto en lo geoeconómico como en lo geopolítico, podría abrir las puertas para un papel más proactivo de la región en diversos mecanismos multilaterales - desde la ONU al G-20 - con una presencia más asertiva en el impulso a reglas de juego más acordes con su acervo jurídico y cultural, pero desde una perspectiva que no limite ni reduzca la autonomía que ha logrado hasta el momento.

Los movimientos tectónicos por los que atraviesa el sistema internacional pueden constituir una magnífica oportunidad para construir - tanto desde lo bilateral como lo multilateral (caso ejemplo sirve la reactivación de Mercosur y su convergencia posible con la AP, a la par de un avance del acuerdo con la UE) potenciales consensos para un nuevo entramado atlántico y para una inserción colectiva más activa a nivel global y, a la vez, para la construcción de espacios comunes que puedan convertirse en plataformas a partir de una agenda de temas transversales que van más allá de los convencionales - innovación tecnológica, conectividad e infraestructura - aprovechando la diversificación de patrones de relacionamiento con los diversos actores del sistema internacional

<sup>15</sup> Como lo ilustra el actual caso de Venezuela.

Sin embargo, una vez que la narrativa del regionalismo post-liberal o post-hegemónico surgida a principios de este siglo da muestras de agotamiento por la reconfiguración del mapa político de la región y por la persistencia de una fragmentación, tanto a nivel regional como subregional y nacional, frente a este cuadro de las dinámicas de cambio del sistema internacional, América Latina y el Caribe atraviesan por una coyuntura compleja de recomposición de sus capacidades de una búsqueda colectiva, bajo nuevos parámetros, de una inserción internacional. Esta situación, de por sí compleja, se articula con una percepción fragmentada y diversa de la actual dinámica internacional y regional que impone la necesidad de generar, mediante un esfuerzo colectivo a nivel regional, el conocimiento necesario para generar insumos que contribuyan a recomponer o articular una visión de las estrategias requeridas para una inserción de la región en el escenario cambiante del sistema internacional y, eventualmente, de los instrumentos y mecanismos necesarios para impulsarlas de una manera colectiva e inclusiva con la participación de la ciudadanía organizada. Como señala un analista recientemente

“posiblemente se pueda concluir que el regionalismo en América Latina todavía se encuentra en una fase de construcción, muy dependiente de los cambios en el sistema internacional en general y de los constantes cambios en la política interna de los países más comprometidos con la gobernanza regional” (Grabendorff, 2015:25).

## Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav, *The End of American World Order*, Cambridge: Polity Press, 2018.
- Allison, Graham, “China vs. America. Managing the Next Clash of Civilizations”, en *Foreign Affairs*, vol. 96, No. 5, September/October 2017, pp. 80-89.
- Ayuso, Anna y Susanne Gratius, “América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?”, en *Pensamiento Propio*, No. 44, julio-diciembre 2016, año 21, pp. 249-292.
- Baylis, John & Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Bremmer, Ian, *Us vs. Them. The Failure of Globalism*, New York: Penguin, 2018.
- Briceño-Ruiz, José Isidoro Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*, London-New York: Routledge, 2017.

- Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Chessboard*, New York: Penguin, 1997.
- Castro, Caludio y Sebastian Vigliero (eds.), *Gigantes emergentes. Procesos político-económicos y empresas en Brasil, Rusia, India y China*, Carapachay: Lenguaje claro Editora, 2015.
- Clark, Ian, “Globalization and the post-cold war order”, en Baylis, John & Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 634-648.
- De Graaff, Naná and Bastian van Apeldoorn, “US-China relations and the liberal world order: contending elites, colliding visions?”, en *International Affairs*, vol. 94, No.1, January 2018, pp. 113-132.
- Engstrom, Par, “The Inter-American Human Rights System and US-Latin American Relations”, en Scarfi; Juan Pablo and Andrew Tillman (eds.) *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 209-247.
- Foreign Affairs, “What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing”, March 2017.
- Frenkel, Alejandro y Nicolás Comini, “La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia”, en *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre 2017, en <http://nuso.org/articulo/la-politica-internacional-deamerica-latina-mas-atomizacion-que-convergencia/>
- Gordenker, Gordon and Thomas Weiss, “Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions”, en Weiss, Thomas and Leon Gordenker (eds.) *NGOs, The UN 6 Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner Publ., 1996, pp. 17-47.
- Grabendorff, Wolf “La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones” en *Pensamiento Propio, Monográfico sobre “La arquitectura de gobernanza regional en América Latina”*, No 42, julio-diciembre 2015, año 20, pp. 9 -29.
- Hamilton, Daniel and Jacques Pelkmans, “Rule-makers or rule-takers? An introduction to TTIP”, en Hamilton, Daniel and Jacques Pelkmans (eds.) *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, London: Rowman & Littlefield International, 2015, pp. 1-16.
- Heine, Jorge and Ramesh Thakur, “Introduction: Globalization and transnational uncivil society”, en Heine, Jorge and Ramesh Thakur (eds.) *The dark side of globalization*, Tokyo-New York: The United Nations University Press, 2011, pp. 1-15.

- Held, David; Anthony McGrew; David Goldblatt & Jonathan Perraton, *Global Transformations*, Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Hu, Fred and Michael Spence, “Why Globalization Stalled and How to restart it”, en *Foreign Affairs*, vol. 96, No. 4, July/August 2017, pp. 54-63.
- Hurrell, Andrew, *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Ikenberry, John, “The Illusion of Geopolitics”, en *Foreign Affairs*, May/June 2014.
- Ikenberry, John, “*The end of liberal international order?*”, en *International Affairs*, vol. 94, No.1, January 2018, pp. 7-24.
- Kacowicz, Arie, “América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación”, en *Nueva Sociedad*, No. 214, marzo-abril de 2008, pp. 112-123.
- Kacowicz, Arie, “Regional Governance and Global Governance: links and Explanations”, en *Global Governance*, No. 24, 2018, pp. 61-79.
- Keohane, Robert, “Between Vision and Reality: Variables in Latin American Foreign Policy”, en Tulchin, Joseph & Ralph Espach (eds.) *Latin America in the New International System*, Boulder: Lynn Rienner Publ., 2001, pp. 207-218.
- Kissinger, Henry, *Orden mundial*, Buenos Aires: Debate, 2017.
- Kochin, Michael, “Transformations of World Order: Lessons from Kissinger and the English School”, V25, August 2017 en [https://www.academia.edu/34217184/Transformations\\_of\\_World\\_Orders\\_Lessons\\_from\\_Kissinger\\_and\\_the\\_English\\_School](https://www.academia.edu/34217184/Transformations_of_World_Orders_Lessons_from_Kissinger_and_the_English_School)
- Legler, Thomas, “La gobernanza global”, en Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México D.F.: Oxford University Press, 2013, pp. 253-266.
- Luce, Edward, *The Retreat of Western Liberalism*, New York: Atlantic Monthly Press, 2017.
- Mackinder, Hartford, “The geopolitical pivot of history”, en *Geographical Journal*, 13(4), 1904, 2004, pp. 421-444.
- Malamud, Carlos (coord.), ¿Por qué importa América Latina?, Informe Elcano No.22, diciembre 2017.
- Mazzar, Michael, “*The Once and Future Order. What Comes After Hegemony*”, en *Foreign Affairs*, vol. 96, No. 1, January/February 2017, pp. 25-32.



- Mead, Walter Russell, “The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers”, en *Foreign Affairs*, May-June 2014.
- Merke, Federico, “Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos de América Latina”, en *Pensamiento Propio*, No. 45, enero-junio 2017, año 22, Buenos Aires: CRIES, pp. 143-163.
- Myers, Steven Lee, *El nuevo zar. Ascenso y dominio de Vladimir Putin*, Buenos Aires: Ariel, 2017.
- Niblett, Robin, “Liberalism in Retreat. The Demise of a Dream”, en *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 1, January/February 2017, pp. 17-24
- Nye, Joseph, “Will the Liberal Order Survive?”, en *Foreign Affairs*, vol. 96, No. 1, January/February 2017, pp. 10-16.
- Oropeza García, Arturo, *Del Atlántico al Pacífico. Reconstruyendo el orden global*, México D.F.: Cámara de Diputados, 2017.
- Preciado Coronado, J.A., “Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La Celac en la integración autónoma de América Latina» en Martha Nérida Ruiz Uribe (coord.): *América Latina en la crisis global: Problemas y desafíos*, México: Clacso-Alas-UDT, 2013.
- Quirós, Ludmila, “Reconfiguración política y gobernanza regional en América Latina ¿Hacia dónde va el regionalismo postliberal?”, en *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7 (2), 2017, pp. 111-131.
- Riggirozzi, Pía & Diana Tussie (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*, Ddrecht: Springer, 2012.
- Ríos, Xulio, “China-América Latina y Caribe: otra relación para otros futuro”, en *Pensamiento Propio*, No. 44, julio-diciembre 2016, año 21, pp. 217-247.
- Rouquié, Alain, *América Latina: Introducción al extremo Occidente*, Buenos Aires: siglo XXI, 1989.
- Rudd, Kevin, “How Xi Jinping Views the World”, en *Snapshot Foreign Affairs*, May 10, 2018.
- Salama, Pierre, “Menos globalización: ¿marginación u oportunidad para América Latina?”, en *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre 2017, en <http://nuso.org/articulo/menos-globalizacion-marginacion-u-oportunidad-para-america-latina>
- Sanahuja, José Antonio, “Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (eds) *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración*

- regional de América Latina y el Caribe*, No. 9, 2012, Buenos Aires: CRIES, 19-72, en [www.cries.org](http://www.cries.org)
- Sanahuja, José Antonio, “América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de los *commodities* a la crisis de la globalización”, en *Pensamiento Propio*, No. 44, julio-diciembre 2016, año 21, pp. 13-27.
- Sanahuja, José Antonio, “Crisis de globalización y hegemonía: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe”, en *Pensamiento Propio*, No. 45, enero-junio 2017, año 22, Buenos Aires: CRIES, pp. 165-203.
- Scholte, Jan Aart, “*The globalization of world politics*” en Baylis, John & Steve Smith (2001), *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 13-32.
- Serbin, Andrés, “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (comps), *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Araraquara: CRIES, 2002, pp. 20-86.
- Serbin, Andrés, “Los desafíos del multilateralismo”, en Martine, Laneydi; Haroldo Ramanzini y Mariana Vázquez (coords.), en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, No. 8, 2010, pp. 7-39.
- Serbin, Andrés, “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo postliberal”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (eds), en *El regionalismo posliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, No. 9, 2012, Buenos Aires: CRIES, pp. 73-129.
- Serbin, Andrés, “Actores no estatales y política transnacional”, en Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México D.F.: Oxford University Press, 2013, pp. 172-183.
- Serbin, Andrés, “América Latina y el Caribe frente a los desafíos de un nuevo entorno global: el impacto de la nueva polaridad China-Estados Unidos y los mega-acuerdos”, en Pastrana Buelvas, Eduardo y Stephan Jost (eds.) *Incidencias regionales y globales de la Alianza del Pacífico*, México D.F.: KAS-Pontificia Universidad Javeriana, 2016a, pp. 25-70.
- Serbin, Andrés, “Movimientos tectónicos globales y escenarios de transición regional”, en *Pensamiento Propio*, No. 44, julio-diciembre 2016, año 21, pp. 7-12.
- Serbin, Andrés, “China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias”, en Pastrana Buelvas, Eduardo y Hubert

- Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe*, Bogotá: KAS-PUC, 2017a, pp. 73-98.
- Serbin, Andrés, “¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez; Haroldo Ramanzini Júnior and Andrei Serbin Pont (eds.) *América Latina y el Caribe en la encrucijada de la globalización. Anuario de la integración de América Latina y el Caribe 2016-2017*, Buenos Aires: CRIES 2017b. Disponible en: [www.cries.org](http://www.cries.org)
- Serbin, Andrés, “Contending Geopolitical Narratives and Global Tectonic Shifts”, en prensa en *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 42:2, 2018b.
- Serbin, Andrés, “La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en la gobernanza global”, en prensa en Mesa, Manuela (coord.) *Derechos humanos, seguridad y democracia ¿Avances o retrocesos?. Anuario CEIPAZ 2017-2018*, Madrid: CEIPAZ, 2018b.
- Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (eds.), “Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South?”, edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 41, Vol. 20, January-June 2015.
- Stephen, Matthew, “Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance”, en *Global Governance: A Review of Multilateral and International Organizations*, July-September 2017, vol. 23, No. 3, 2017, pp. 483-502.
- Stuenkel, Oliver, *Post-Western World*, Cambridge: Polity Press, 2016.
- Svampa, Maristella, “Cuatro claves para leer América Latina”, en *Nueva Sociedad*, No. 268, marzo-abril 2017, pp. 50-64.
- Turzi, Mariano, *Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial*, Buenos Aires: Paidós, 2017.
- Vigevani, Tullio y Fernanda Magnotta, “Os atores externos: Agendas e estrategias dos Estados Unidos para a América Latina”, en *Pensamiento Propio*, No. 44, julio-diciembre 2016, año 21, pp. 179-215.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004) *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004.



**SECCIÓN I.**  
**GLOBALIZACIÓN Y**  
**NUEVO ORDEN MUNDIAL**



# Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe

---

José Antonio Sanahuja

América Latina, tras dejar atrás la crisis económica global y el ciclo favorable de las materias primas, parece descubrir que con el cambio de siglo se ha imbricado mucho más profundamente en la globalización. Ello ha supuesto oportunidades, como atestigua el fuerte crecimiento económico y el progreso social que se logró gracias a la bonanza de las *commodities*, que sostuvo políticas propias favorables al crecimiento y cierto grado de redistribución; la reducción de la pobreza y la ampliación de las clases medias, y una mayor presencia internacional a través de estrategias regionalistas y políticas exteriores más asertivas (Serbin, 2014; Sanahuja, 2016). Pero una América Latina más globalizada también comporta nuevos riesgos: el más inmediato es la mayor vulnerabilidad estructural que supone la finalización de esa bonanza, que responde tanto a factores cíclicos como estructurales: en particular, la paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento menos dependiente de las exportaciones, y el nuevo patrón de organización de la economía global centrado en la digitalización y la automatización. Estos hechos, a su vez, señalan los límites de un modelo de inserción internacional aún muy dependiente de las materias primas, por mucho que se haya reorientado hacia los mercados asiáticos. En ese sentido, el fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008 y de la crisis o tensiones a las que la globalización se ve sometida.

Menos inmediato, pero también preocupante, es el riesgo de un escenario más restrictivo para la financiación externa, conforme los países avanzados avancen hacia la normalización de sus políticas monetarias y termine la etapa de bajos tipos de interés con la que se respondió a la crisis global (Abeles y Valdecantos, 2016). Finalmente, la (re)sincronización de las economías de los países de la región con el ciclo global puede frenar o revertir los avances sociales de la etapa anterior. Ello empujaría de nuevo a la pobreza a los estratos no pobres

pero vulnerables, y ser un obstáculo para materializar las crecientes expectativas de bienestar y ascenso social de las nuevas clases medias, lo que a su vez tendría importantes consecuencias políticas.

En ese escenario más adverso, la región experimenta un cambio de ciclo político, aunque en dirección distinta a la que se observa en los países avanzados, lo que lleva a un claro desajuste en las respectivas visiones y estrategias hacia la globalización. En América Latina retornan los gobiernos liberal-conservadores, con posiciones favorables a la apertura y estrategias de integración regional y de inserción internacional marcadamente globalistas, y los gobiernos de izquierda que aún perduran - con la excepción de una Venezuela al borde del colapso - parecen adoptar posiciones más liberales (Nolte, 2017). Sin embargo, en ese intento de “volver al mundo”, éste se muestra más cerrado e incierto. En muchos casos, los países avanzados inician un ciclo político menos favorable a la globalización y la apertura. En Estados Unidos, la victoria de Donald Trump es resultado del fuerte ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo. Es el primer presidente de ese país que desde los años treinta cuestiona abiertamente el internacionalismo liberal a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente, y en particular de las normas comerciales en las que se sustenta la globalización, y de las instituciones y reglas en las que se ha basado el vínculo noratlántico, económico y de seguridad. Por su parte, la UE, aún convaleciente de la crisis del euro, se ha enfrentado a otras dos crisis existenciales en rápida sucesión: la generada por la desastrosa gestión de los flujos de refugiados, y la que ha provocado el *Brexit*. Aunque el discurso de la UE y de líderes como Juncker, Macron o Merkel frente a Trump apele a la defensa de la globalización y el orden liberal, el ascenso de la extrema derecha expresa movimientos de fondo en sus sociedades. En algunos casos, llevan al poder a nuevos líderes y partidos abiertamente nacionalistas, euroescépticos, xenófobos y reaccionarios, y allí donde no logran llegar al poder, obligan a los líderes moderados y los partidos tradicionales de centro a adoptar posiciones más nacionalistas, cautelosas y defensivas ante la globalización. Tanto en Estados Unidos como en la UE estas dinámicas reflejan una crisis de legitimidad y liderazgo de los partidos tradicionales y de la posición dominante de las elites, que a través de esos gobiernos han sostenido el liderazgo político y económico de Occidente y su compromiso con el internacionalismo liberal. Aunque con distintos acentos y mediaciones nacionales, estos nuevos nacionalismos también aparecen en otros países: Rusia, Turquía, Filipinas... En Asia, es el caso de Filipinas o la India, y el distanciamiento entre Japón y China y el mayor riesgo geopolítico que se observa en esa región también se ve impulsado por



un marcado nacionalismo y por políticas exteriores más asertivas y potencialmente conflictivas.

Ese viraje político afecta de manera directa al multilateralismo y a las instituciones del orden global, hasta el punto de que algunos países emergentes, que antes planteaban una impugnación revisionista del mismo, ahora aparecen como sus defensores y como parte de las coaliciones emergentes para defender la globalización frente al rampante nacionalismo de Trump y otros actores (De Coning, 2017). El estancamiento de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las posteriores negociaciones “megarregionales” del Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) ya planteaban riesgos críticos al conjunto de América Latina y el Caribe en cuanto a normas más exigentes y desviación de comercio y de inversión, al margen de su alineamiento liberal o neodesarrollista, o “pacífico” o “atlántico” (Sanahuja, 2016). El descarrilamiento de estos acuerdos a partir de 2016, con el ascenso de fuerzas de extrema derecha reticentes al libre comercio en las economías avanzadas, no supone sin embargo un escenario más favorable. Plantea riesgos de mayor proteccionismo y nacionalismo económico, en particular para los países de América Latina más abiertos a la globalización a través de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE.

Lo que se argumenta en este capítulo es que estas dinámicas no deben ser vistas como fenómenos coyunturales, ni pueden ser explicadas principalmente en términos de agencia aludiendo a la irrupción en la escena internacional de nuevos actores políticos “iliberales”, poco o nada comprometidos con las normas del internacionalismo liberal. Son, por el contrario, expresión de una amplia crisis de la globalización, entendida esta como modelo hegemónico (Sanahuja, 2017). Esa crisis de hegemonía tiene dimensiones múltiples, y daría fin a la etapa de la postguerra fría, dominada por el avance de la democracia y el internacionalismo liberal y por la globalización económica.

Por una parte, con la “guerra global contra el terror” desencadenada tras el 11-S quedó atrás el confiado optimismo democrático de la posguerra fría y del “fin de la historia”, al poner en cuestión sus fundamentos liberales y pluralistas: en el plano internacional, al tratar de relegar las reglas multilaterales y el pluralismo inherente al sistema de Naciones Unidas con un proyecto hegemónico “iliberal” intervencionista, jerárquico y coercitivo; y en el plano doméstico, con un claro retroceso de los derechos y libertades democráticas en

nombre de la seguridad y el antiterrorismo. Se trataría, en suma, de la normalización de un nada liberal “estado de emergencia” que se expresaría tanto en el plano interno e internacional como nueva forma de gubernamentalidad (Jayasuriya, 2010: 82). A esa tendencia, que se mantiene, se suma la crisis económica iniciada en 2008, que cerraría el ciclo de la globalización económica, al menos en su forma actual. Esa crisis puso de relieve, en primer lugar, las severas fallas de gobernanza de una globalización fiada a su supuesta capacidad de autorregulación. Por otro lado, la globalización impulsó un visible progreso económico y social y el ascenso geopolítico de los países emergentes, con grandes avances en la reducción de la pobreza y una notable expansión de sus clases medias. Sin embargo, aunque parezca contradictorio, la globalización también empeoró la distribución de la riqueza a escala global, en particular en los países avanzados, en los que se observan crecientes fracturas sociales y un visible deterioro del contrato social vigente desde el periodo posterior a la segunda guerra mundial, poniendo de relieve los límites de su promesa de inclusión social a través del mercado.

La crisis de la globalización y del orden liberal, en tanto crisis de hegemonía, puede abrir un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, sea el rápido crecimiento de China y de otros países emergentes, el anclaje de la globalización y el internacionalismo liberal en la hegemonía estadounidense, el atlantismo como pivote de la seguridad occidental, la continuidad de la UE, la solidez de la democracia liberal, de los partidos y las élites dirigentes del mundo occidental, o el protagonismo de las multinacionales articulando las cadenas productivas globales. Este cambio estructural, en suma, supone retos inéditos para la política exterior y de desarrollo, con nuevos riesgos y oportunidades que exigen reajustes y reacomodos para todos los actores.

### **Crisis de globalización como crisis de hegemonía: la erosión del multilateralismo**

Examinar un cambio de ciclo histórico demanda una perspectiva analítica afincada en la sociología histórica. Por un lado, esta ha de ser capaz de aprehender los procesos de cambio estructural con una mirada de *longue durée*, en palabras del historiador Fernando Braudel; y, por otro lado, cómo esos cambios en la estructura del sistema internacional suponen constricciones o posibilidades para los actores

sociales - en particular, los Estados - y su agencia. En esta perspectiva, las preguntas se dirigen a la naturaleza hegemónica o no hegemónica de los órdenes mundiales, las formas de Estado que engendran, y los límites y posibilidades del cambio<sup>1</sup>.

Desde esa perspectiva, cabe observar que el sistema internacional está atravesando una etapa de rápido cambio estructural hacia formas no hegemónicas, que se presenta como una crisis de la globalización en la forma que ésta ha adoptado desde finales del siglo XX. En esa crisis se entrecruzan: a) los procesos de cambio de poder generados por la propia globalización; b) el agotamiento de un ciclo económico basado en la transnacionalización productiva; c) los límites sociales y ecológicos del modelo; y d) sus fallas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional como en el plano global.

En términos presentes, y de cara al futuro, todo lo anterior conduciría a un escenario de cambio de época, y por ello, de mayor incertidumbre, riesgos e inestabilidad. Se anunciaría una etapa de “posglobalización” o una nueva fase en la globalización, caracterizada, por una parte, por tendencias de fragmentación y reorganización de los mercados y las cadenas productivas globales propias de la etapa anterior de globalización, y al tiempo, de mayor integración de la economía digital. Todo ello, en un escenario geopolítico más complejo, competitivo y fluido, y mecanismos de gobernanza regional y global más fragmentados y con menor capacidad de articular la acción colectiva para dar respuesta a los retos globales, en una suerte de “balcanización” de las reglas del juego y la gobernanza global (Bhattacharya *et al.*, 2016).

### *Cambio de poder y erosión del multilateralismo y el orden liberal*

Con relación al cambio de poder, la crisis de la globalización supone un desplazamiento y difusión del mismo a países emergentes y actores no estatales, dando lugar tanto a un sistema en apariencia multipolar, como a una globalización sin adecuada gobernanza multilateral. Esa multipolaridad supone una contestación tanto la posición dominante de Estados Unidos, como del multilateralismo en el que se sustenta el orden liberal, que así se ve aquejado por crecientes problemas de

---

<sup>1</sup> Este método entiende la hegemonía como una relación congruente de capacidades materiales, instituciones e ideas. Cuando las fuerzas sociales alteran alguno de esos elementos, de forma que dejan de ser coherentes entre sí, se produciría un cambio hacia una estructura no hegemónica (Cox, 1981; Gill, 1995). Para una explicación más amplia ver (Sanahuja, 2015).

representatividad, legitimidad y eficacia, al no dar un papel adecuado a las potencias emergentes<sup>2</sup>.

El sistema multilateral, heredado del periodo de posguerra, aún responde a una visión tradicional de la soberanía que dificulta la acción colectiva frente a problemas transnacionales y riesgos globales. Supone instituciones de naturaleza subsidiaria y diseño intergubernamental, sin las competencias ni los recursos necesarios para la coordinación eficaz de las políticas nacionales y asegurar la adecuada provisión de bienes públicos regionales y globales. Es también un “multilateralismo hegemónico” con reglas e instituciones que aún reflejan las pautas de distribución del poder de posguerra. No se adaptaron a las nuevas realidades de la descolonización, y menos aún al ascenso de los países emergentes, que, conforme ganan peso internacional, reclaman reformas para asegurar una mayor representatividad y legitimidad de las mismas.

En ese contexto, algunos países emergentes se ven a sí mismos como nuevas potencias, empiezan a cuestionar el tradicional “multilateralismo hegemónico” y a partir de nuevas narrativas sobre un orden internacional supuestamente multipolar, han planteado un “multilateralismo revisionista” que supone cambios en las normas y pautas de distribución del poder en las instituciones internacionales (Sanahuja, 2013).

El bloqueo de las negociaciones de la OMC tras la fracasada conferencia ministerial de Cancún (México) en 2003, donde los emergentes rechazaron un acuerdo muy desequilibrado, revelaría que estos ya se habrían convertido en *veto players* en ese y otros organismos multilaterales. En paralelo, algunos países emergentes estarían definiendo sus propios “G” o mecanismos informales de coordinación, como el G22/G20 de la OMC, el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), o las Cumbres de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). La desaparición del G7 como instancia de coordinación macroeconómica mundial, y la creación del G20 en 1999, que toma mayor protagonismo a partir del 2010, incorporando a los países emergentes a la mesa, propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus de actores y *rule-makers* globales.

Pero el recurso a grupos “G”, en vez de contribuir a un “nuevo multilateralismo” universalista, más legítimo y eficaz, contribuye a la creciente fragmentación del sistema multilateral, sin resolver sus problemas de efectividad y legitimidad. En particular, aparecen nuevos arreglos

---

<sup>2</sup> Utilizamos aquí el concepto “contestación” en el sentido de Wiener, 2014 y 2017.

monetarios y financieros regionales ante las carencias del sistema de Bretton Woods y los frenos a la reforma establecidos por los países avanzados. En 2011 este grupo acordó crear otras instituciones - sin por ello abandonar el marco de Bretton Woods -, y en julio de 2014 se fundó el “Nuevo Banco de Desarrollo” (*New Development Bank* o NDB) para la financiación de infraestructura, y el Acuerdo de Reserva Contingente (*Contingency Reserve Agreement* o CRA), para apoyar a los miembros en caso de crisis de balanza de pagos. En octubre de 2014, China también estableció el nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank* o AIIB) que, a pesar de la hostilidad explícita de Estados Unidos, pronto atrajo a otros 51 países como accionistas, incluyendo a la mayoría de los miembros de la OCDE y de la UE.

Esta tendencia es más visible en el comercio mundial, en el mayor número de acuerdos y negociaciones regionales “OMC Plus”, así como en la incapacidad para culminar la ronda de Doha de la OMC. En el debilitamiento del multilateralismo también han incidido las negociaciones “megarregionales” del TPP y el TTIP, impulsadas por Estados Unidos y, en este último caso, por la UE, y las de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP, por sus siglas en inglés), impulsadas por China en respuesta al TPP. Estos acuerdos, de ser aprobados, supondrían amplios efectos de desviación del comercio, que dañarían a los BRICS y a otros países en desarrollo. Lo más significativo en la propuesta del TTP y el TTIP es que son los propios países avanzados los que estarían minando el sistema multilateral de comercio. Estas negociaciones han debilitado a la OMC, y ponen en cuestión su sistema de solución de controversias, que ha respondido relativamente bien a las demandas de los países en desarrollo (Peña, 2014).

A ello se añade el ascenso de fuerzas de extrema derecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y en la UE entre 2015 y 2016 - especialmente, la retirada del Reino Unido a través del *Brexit* - que supone un escenario con crecientes riesgos proteccionistas. En particular, es el eje anglo-estadounidense, tradicionalmente un pilar fundamental del orden liberal, el que se retira y cuestiona ese orden. Aparece, con ello, una situación paradójica: ahora son los países en desarrollo los que se presentan como defensores de la globalización, frente al aparente viraje hacia el nacionalismo económico de Estados Unidos y otros países de la OCDE (De Coning, 2017). Los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina o Brasil anuncian su intención de “volver al mundo” en un momento en el que éste parece cerrarse. En la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en Lima, en noviembre de 2016, el

entonces presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczynski y el de China, Xi Jinping, se erigieron en defensores del TPP y la apertura económica, y este último reivindicó la propuesta del RCEP. Fue de nuevo el presidente de China el inesperado defensor de la globalización en la Cumbre de Davos de enero de 2017, pese a que la propia China también giraba hacia políticas más nacionalistas y centradas en su mercado interno. Estados Unidos, tras el triunfo de Trump, renunció al TPP y al TTIP, anunciando su intención de revisar TLC vigentes - en particular, el NAFTA - desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas. De igual manera, en la UE aumenta la oposición al libre comercio - así lo indicaron las dificultades para la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CETA) -, y los gobiernos de Francia y de Alemania adoptaron posiciones contrarias al TTIP respondiendo a un electorado más inclinado a una extrema derecha en ascenso que cuestionaba las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Estas dinámicas de retirada y contestación, práctica y normativa, no suponen un “nuevo multilateralismo” eficaz, pues debilitan las organizaciones existentes y el conjunto del orden liberal sin que las alternativas de los países emergentes puedan sustituirlo. Los emergentes tienen ahora más influencia que en el pasado, pueden crear nuevas organizaciones internacionales, e incluso desplegar una “gran estrategia” de índole geopolítica, pero no tienen ni el interés, ni la voluntad, ni la capacidad de ser *rule-breakers* y sustituir a las potencias tradicionales y el internacionalismo liberal en la gobernanza al sistema internacional, dado que siguen siendo beneficiarios del mismo.

Esta crisis es algo más que un fenómeno cíclico. Expresaría los límites de un modelo económico altamente financiarizado, cada vez más desconectado con la economía productiva, sin reglas ni instancias de control adecuado, volátiles y con evidentes riesgos para la estabilidad del sistema. Pero la debilidad del comercio y la inversión, que no han recuperado los niveles anteriores a la crisis, parecen estar indicando cambios más profundos. En concreto, se estaría cerrando el ciclo productivo posfordista iniciado en los años ochenta ante cambios tecnológicos que alientan dinámicas de re-localización productiva, automatización e integración de las cadenas de valor a través de plataformas digitales. Estos cambios anuncian efectos de amplio espectro en el empleo, las políticas fiscales y de bienestar social, los acuerdos distributivos, y el conjunto de la organización social y política. El modelo de democracia social establecido tras la Segunda Guerra Mundial en los países avanzados, y sus expresiones desarrollistas en los países del Sur, ya se encontraba severamente erosionado por la globalización,

pero los cambios que puede generar la nueva revolución tecnológica y productiva podrían terminar de disolverlos.

Por otro lado, la globalización, en tanto transnacionalización y creciente interdependencia, constriñe y diluye la agencia de los Estados, con el resultado paradójico de que el ascenso de los países emergentes a la categoría de potencias globales coincide con una severa erosión de su capacidad. Para unos y otros, ahora reunidos en la misma mesa en el G20, ser “potencia” ya no es lo que fue en el pasado. Los países emergentes, en concreto, tienden a ver su ascenso y el proceso de globalización que lo ha hecho posible desde unas premisas marcadamente estatocéntricas y una visión reduccionista del poder como mera capacidad material, sea económica o militar. Sin embargo, habrán de asumir que, al igual que las potencias establecidas, ser potencia ya no es lo que era; que sus capacidades y agencia están más limitadas por las lógicas de la interdependencia (Kupchan, 2012; Naim, 2013); se ven afectados por riesgos globales y que están más globalizados de lo que cognitiva y políticamente estarían dispuestos a aceptar, y que tienen mucho más en juego de lo que parece en la defensa de una gobernanza eficaz y legítima de la globalización.

### *Inestabilidad sistémica y riesgo geopolítico*

En una estructura no hegemónica y en flujo, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra, en términos de agencia, para nuevos actores. El sistema político, tanto en plano nacional como internacional, se torna más abierto ante la aparición y ascenso de actores ajenos al *establishment* dominante y con mayor potencial disruptivo. En ese contexto, como se indicará, ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en la UE, en Estados Unidos y en otros lugares, así como el mayor potencial de conflicto en Oriente Próximo o el Mar de China, y en particular el retorno de la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí. La Federación rusa, a través de los conflictos de Georgia y de Ucrania, trata de reordenar su *hinterland* estratégico conteniendo a la UE y la Alianza Atlántica, al tiempo que recupera su estatus de gran potencia que, ante la ausencia relativa de Estados Unidos, se hace presente en la guerra de Siria.

En el caso de China, ante el intento de reconstruir el eje Noratlántico, cobra fuerza paulatinamente una estrategia “sino-céntrica” que se articula a través del ya mencionado RCEP, de la conformación de ins-

tituciones internacionales como las mencionadas *supra*, del proyecto euro-asiático de la “nueva ruta de la seda” (*One belt, one road*), de la proyección estratégica en el Mar de China, y de una mayor presencia en África y en América Latina (Serbin, 2017: 37). Irán, como otros actores regionales, se proyecta sobre Oriente Próximo a través de Siria e Irak. Arabia Saudí, por su parte, despliega una estrategia global con relación al precio del crudo, tratando de minar la producción en ascenso de petróleo y gas no convencional de Estados Unidos; y en el espacio regional, se implica indirectamente en la guerra de Siria y de manera directa en Yemen, en parte para contener a Irán. La ruptura de relaciones con Qatar responde también a una estrategia de contrapesos regionales frente a Irán. Turquía, por último, ha utilizado la crisis de los refugiados sirios como baza geopolítica para reequilibrar a su favor la relación con la UE, y ampliar los márgenes de autonomía en su involución autoritaria. Se enquistan las guerras internacionalizadas (Siria y Yemen) y se percibe mayor potencial de conflicto en otras áreas. En el Mar de China y la península de Corea aumenta la tensión y el riesgo de enfrentamiento. En algunos países de la UE se reinstaura el servicio militar, aumenta el gasto en defensa y se despliegan tropas - Este de Europa, Repúblicas Bálticas - ante el temor de una Rusia resurgente y ante un Estados Unidos que se torna poco predecible en cuanto a sus compromisos globales. Lo que pocos años antes parecía impensable, se torna una posibilidad, como el caso de una Alemania que debate abiertamente la oportunidad de dotarse de armas nucleares (Studemann, 2017). La desconfianza entre la UE y el Estados Unidos y la “brecha transatlántica” que empieza a aparecer se escenificó abiertamente en la fallida cumbre del G7 de mayo de 2017, en la que Trump acusó a Alemania y su superávit comercial de dañar la economía estadounidense, ante lo que la Canciller Merkel declaró públicamente que la UE ya no podía fiarse de Estados Unidos y el Reino Unido, “debía tomar su destino en sus propias manos” (Carbajosa, 2017).

## **Límites sociales y políticos de la globalización: ascenso de la extrema derecha y matrices de política exterior**

*Globalización, cambio de poder y erosión de la democracia social: estructura y agencia*

Como señala Ikenberry, el orden liberal no se ve afectado por una “crisis E.H. Carr”, sino por una “crisis Polanyi”, relacionada más con una



“gran transformación” que afecta a sus bases económicas y sociales, que con el retorno a una lógica de multipolaridad, anarquía y juego geopolítico de grandes potencias (Ikenberry, 2018: 10). Además del fracaso de sus supuestos de auto-regulación, la globalización también ha incumplido su promesa de inclusión social, al generar brechas sociales crecientes y al tiempo, debilitar la capacidad de los Estados para atenderlas. Tanto en los países emergentes como en los avanzados se evidencia un aumento de la desigualdad, que se acelera con la crisis económica iniciada en 2008. En estos últimos se erosionan los pactos sociales nacionales y aumenta la inseguridad laboral, y respecto a la capacidad de protección del Estado; y en los países emergentes se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas. Aunque es un proceso en el que existen importantes variaciones nacionales, los procesos de globalización y transnacionalización, en conjunto, constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales y de sus élites tradicionales para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva estatura económica pareciera otorgarles. Ello limita la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional. En un planteamiento muy conocido, Dani Rodrik (2011) señala que en el contexto de la globalización los actores estatales enfrentan un “trilema” irresoluble, en el que la globalización económica profunda, el Estado-nación y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Las crisis financieras de los años noventa en adelante mostraron que, en condiciones de globalización profunda y con los Estados-nación como *locus* del poder político, su agencia se debilita y solo parece posible gobernar asumiendo las exigencias del mercado global, postergando mandatos electorales relacionados con derechos sociales propios de democracias avanzadas.

La crisis de gobernanza y las dificultades de los Estados y en particular de las democracias occidentales para hacer frente a las brechas sociales generadas por la globalización han tenido efectos múltiples. Hay que subrayar que el orden liberal de posguerra no se limita a un conjunto de principios y normas internacionales, sino que hunde sus raíces en una concepción de democracia social que, fundada en el ciclo productivo fordista, integró a los trabajadores, el Estado y el capital en lo que puede entenderse como un amplio pacto corporativo tripartito. Este suponía un modelo de democracia social que reconocía amplios derechos

sociales y laborales, establecía mecanismos avanzados de protección, e institucionalizaba tanto la participación laboral en la gestión económica, a través de la negociación colectiva, como en el sistema político, a través de partidos obreros y sindicatos de amplia base. Ello otorgó la necesaria legitimidad y atractivo a las democracias occidentales frente al bloque soviético. Con ello, la estabilidad y la paz social en el ámbito doméstico se entrelazaba con las lógicas de seguridad de la Guerra Fría (Jayasuriya, 2010). Este modelo se desarrolló plenamente en los países avanzados de Occidente, pero las políticas nacionalistas y desarrollistas del periodo postcolonial significaron también una notable ampliación de la ciudadanía y fórmulas inéditas de democracia social.

En términos de cambio estructural, el fin de la Guerra Fría hizo desaparecer algunos de los factores geopolíticos en los que se basó el orden liberal. En paralelo, la globalización ha supuesto una fuerte erosión de ese modelo de democracia social, debilitado por dinámicas de transnacionalización productiva y de liberalización de los mercados, en los que el Estado dejó de asumir ese rol protector. Como señala acertadamente John Ikenberry (2018), la “tercera ola” democrática de los noventa, a la vez causa y consecuencia del colapso del bloque soviético, supuso la expansión global de los derechos políticos, pero al estar vinculada al neoliberalismo económico también significó mayor desigualdad, crisis fiscal y una marcada erosión del componente económico y social de la ciudadanía, tanto en los países avanzados como en aquellos países en desarrollo que habían establecido diversos modelos de pacto social. La recurrente crisis de legitimidad de resultado que ha acompañado a esa ola democratizadora es el resultado directo de esa contradicción. Ello explicaría distintos ciclos de contestación como el que atravesó América Latina al inicio de los 2000, con el ascenso de fuerzas progresistas; o el de los países avanzados desde la crisis de 2008, que ha supuesto el ascenso de fuerzas de extrema derecha, que en uno y otro caso se nutren del descontento social con la globalización y sus efectos.

El más reciente ciclo de contestación en los países avanzados es la expresión del retorno de la política y de la repolitización de cuestiones hasta entonces objeto de consenso dentro del orden liberal. Con ello, se da fin al reinado tecnocrático del liberalismo y el neoliberalismo, fuera en su versión de centroderecha o socialdemócrata, en el que el espacio de lo político se reducía a la confrontación electoral en torno a cuestiones que no suponían la impugnación de ese orden (Pelfini, 2017). La crisis de 2008, unida a otros riesgos de la globalización, supone incertidumbre y miedo a un futuro que se percibe como amenaza, tanto para las generaciones presentes (pensiones) como para

las futuras (empleo y precariedad), y la gestión liberal y tecnocrática de la globalización no parece capaz de conjurar esa incertidumbre, ni de ofrecer garantías creíbles de protección de la sociedad ante las contingencias y los riesgos globales (Pelfini, 2017: 61). Se derrumba así la credibilidad de las narrativas de progreso de la posguerra fría y la globalización, tanto en la versión cosmopolita de la socialdemocracia, que se muestra irrelevante e inaplicable, como en la variante neoliberal, más arrogante e insensible a la desazón de las clases medias y bajas, e igualmente ineficaz (Garcés, 2017: 16).

En ese escenario de crisis de globalización, acontecimientos como el *Brexit* o el triunfo electoral de Donald Trump no pueden ser considerados como meros “cisnes negros” impredecibles, en el sentido que da a esta expresión Nassim Taleb (2010). Son sin duda un resultado de factores de agencia - la capacidad de articular discursos y narrativas movilizadoras en los medios de comunicación o en las redes sociales, o el éxito de una campaña electoral - pero no se explicarían sin factores causales de carácter estructural relacionados con décadas de globalización.

El descontento social que genera la crisis de la globalización deviene así en crisis de legitimidad de la democracia liberal, que supone un amplio cuestionamiento de las élites y el *establishment* favorable a la globalización. De esa crisis se nutre el ascenso de nuevos actores de extrema derecha, líderes fuertes, la política del miedo y el rechazo creciente a las sociedades abiertas. Ese proceso, que expresa una crisis de hegemonía de dichas élites, de nuevo tiene afectos tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. La impugnación de las élites y la crisis de legitimidad de las democracias debilitan, a su vez, el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido el conjunto de los países avanzados - en particular Estados Unidos y la UE - en el sostenimiento del orden internacional liberal en el que se ha basado la globalización.

El hecho es que en una estructura no hegemónica y en cambio existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra en términos de agencia. Por ello, tanto los sistemas políticos nacionales como el sistema internacional son más abiertos ante la aparición y ascenso de actores políticos ajenos al *establishment* y con mayor potencial disruptivo. En ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en el ámbito nacional, y las nuevas formas de “cesarismo” político que ello comporta cuando esas fuerzas llegan al gobierno. En el plano internacional ello explica el retorno de

la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que en ausencia de un orden hegemónico que lo impida, ahora tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí.

El ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo, más allá de la coyuntura electoral, han de interpretarse también en términos de cambio ciclo histórico. Ponen en cuestión, desde el espacio de la política nacional, los principios del internacionalismo liberal y las reglas e instituciones en las que se ha basado el orden internacional contemporáneo y especialmente el ciclo histórico de la globalización. No se trata solo del triunfo electoral de Donald Trump, del *Brexit*, o del ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE. Ese desplazamiento a la derecha se extiende a los partidos tradicionales, que asumen y normalizan esas posiciones para evitar perder votos o respaldo social, y es parte de una dinámica más amplia de creciente polarización política que se observa en muchos países. Como reconoció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la UE de 2016, “Nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones” (Juncker, 2016: 6). Por otro lado, el nacionalismo se afianza también en la Federación Rusa o en China - donde sustituye al comunismo como ideología oficial -, y en otros países emergentes, como Turquía, Egipto, Indonesia o Filipinas. En América Latina, emerge en países con una cultura democrática afianzada, como Costa Rica, con el sorpresivo ascenso del pastor evangélico Fabricio Alvarado (que se convirtió en una opción electoral con posibilidades de llegar al gobierno), en el gigante brasileño a través de la figura de Jair Bolsonaro, o alienta procesos de involución en otros países.

### *Los límites sociales de la globalización: desigualdad e inseguridad laboral*

En un detallado análisis sobre las causas del auge de la extrema derecha, Inglehart y Norris (2016) categorizan como fuerzas motrices del lado de la demanda (*demand-side drivers*) esas causas estructurales, situando en el lado de la oferta (*supply-side drivers*) la actuación, narrativas y líderes de la constelación emergente de partidos y líderes de extrema derecha.

En términos de cambio social, la globalización ha sido un fenómeno de vastas proporciones, comparable quizás a la primera revolución industrial, o al advenimiento del keynesianismo y el fordismo tras la Segunda Guerra Mundial. Ha permitido grandes avances en la reducción de la pobreza y la inclusión social de los sectores medios,

pero también ha generado mayor desigualdad global, y dinámicas de exclusión y segmentación social que han afectado a otros grupos. En ese proceso, en términos de reducción de la pobreza y distribución del ingreso cabe identificar claros ganadores y perdedores (Milanovic, 2012; 2016; Lakner y Milanovic, 2016): pierde el *bottom billion*, los en torno a 1.000 millones de personas estancadas en la pobreza extrema y el hambre, en su mayoría en África subsahariana y Asia meridional, y las clases medias y los trabajadores de menor cualificación de los países avanzados, golpeados por el desempleo, la precariedad laboral, el recorte de derechos y la incertidumbre asociada al cambio tecnológico. Ganan las clases medias en ascenso de los países emergentes, que dejan atrás la pobreza y acceden al mercado de consumo, y la estrecha capa de la población más rica, tanto en los países emergentes, como en los avanzados. Como señalan las encuestas de opinión, supone expectativas en ascenso en los países emergentes, que alimentan tanto respuestas individuales - mayor presión migratoria hacia los países ricos -, como colectivas, a través de movimientos sociales que, desde América Latina al mundo árabe, reclaman mejor gobernanza y políticas públicas más eficaces e inclusivas. En los países avanzados, supone expectativas en descenso, en un contexto de recorte de derechos sociales y creciente inseguridad y precariedad laboral (Pew Global Research Center, 2014).

Los indicadores globales de bienestar parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico *de longue durée*, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera, y ello parece marcar los límites sociales de la globalización. Aunque la desigualdad entre países empeoró, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo XX se registraron al interior de los países de la OCDE los mejores indicadores en materia de equidad en los doscientos años que median entre la revolución industrial y los primeros años del Siglo XXI. Pero desde mediados de los ochenta, la globalización significó un cambio de ciclo: por primera vez en cien años, la brecha entre los países ricos y en desarrollo - al menos los emergentes - empezó a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman (2007: 124-128) llama “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo, con algunas excepciones, experimentó un fuerte aumento (OCDE, 2011 y 2015).

Que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior, es consecuencia de una globalización que aumenta la escala de los mercados y supone mayores presiones competitivas. El cambio tecnológico y la incorporación de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes al mercado de trabajo global, vía exportaciones

o migración, ha contribuido a esa brecha de ingresos. Supone mayores retribuciones en la “economía del conocimiento”, estancamiento de los salarios en empleos propios de las clases medias, y un marcado deterioro de la renta salarial de la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometida así a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal (OCDE, 2017). También incide la erosión de instituciones como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Como modelo de orden mundial, la globalización supone un modelo de gobernanza basado en la adaptación de los Estados - sus estructuras económicas, políticas y sociales; sus instituciones, y sus pactos sociales nacionales - a los requerimientos del mercado globalizado. A futuro, todo ello pone en duda la sostenibilidad del Estado del bienestar y los derechos económicos y sociales, la movilidad social ascendente que presuponen las sociedades abiertas, y genera más incertidumbre e inseguridad laboral. Surge un nuevo precariado sin expectativas, particularmente entre los jóvenes, para los que el *status quo* tiene poco que ofrecer.

El inicio de un nuevo ciclo de innovación tecnológica basada en la reorganización de la producción a partir de plataformas digitales, la automatización y la inteligencia artificial - la “cuarta revolución industrial” - plantea desafíos sociales y políticos adicionales (Greenberg, Hirt y Smit, 2017, Arntz, Gregory y Zierahn, 2016; Acemoglu y Restrepo, 2017). Empiezan a erosionarse las ventajas que la globalización ha dado a las multinacionales en cuanto a escala y oportunidad de arbitraje e intermediación para aprovechar un mercado global, pero con grandes diferenciales de costes de producción. Ello se debe a la convergencia de costes inducida por la propia globalización, incluyendo salarios, transporte y otros costes fiscales y regulatorios. Estos factores hacen menos atractiva la deslocalización productiva característica de la globalización, y reduce la importancia de las economías de escala y de las cadenas globales de valor en las que radicaba la ventaja competitiva de las multinacionales. Si la lógica que animaba la deslocalización productiva en los años noventa era establecer plantas en países de bajos salarios para abastecer el mercado global (*off-shoring*), ahora es posible reorganizar la producción y distribución a escala global mediante plataformas digitales y la externalización de la logística, y recurrir a la robotización para situar la producción más cerca de los consumidores (*on-shoring*), sea en unos países emergentes que se han convertido en mercados de alto crecimiento, o retornando incluso a los países avanzados (*re-shoring*). Lo que parece indicar esa tendencia, según

*The Economist* (2017), es el inicio de una “retirada de multinacionales” que cierra una etapa de globalización que se ha extendido por más de tres décadas, basada en el modelo transnacionalizado de producción del posfordismo (*The Economist*, 2017).

Este proceso ya se ha iniciado, y son algunos países emergentes, más intensivos en cuanto a actividad manufacturera, los que tienen mayor potencial de automatización y de “desindustrialización prematura”. Por ejemplo, la renuncia de Ford a ampliar la producción en Hermosillo (México) en 2016 ante las presiones del presidente Trump, no significaría más empleo en Estados Unidos, como alega su retrógrada retórica proteccionista, y más bien apunta hacia dinámicas novedosas de re-localización, robotización y reindustrialización sin empleo. A escala global, podrían desaparecer 1.000 millones de empleos (WEF, 2016), que pueden no tener reemplazo con nuevas ocupaciones ligadas al cambio tecnológico. No se trata de neoludismo, sino de asumir las implicaciones sociales de una nueva revolución industrial: si el fordismo significó una amplia transformación social y política, al hacer posible la sociedad de la producción y el consumo de masas y la democracia social de posguerra, las consecuencias de este nuevo ciclo de innovación tecnológica suponen una mayor incertidumbre e inseguridad laboral, dado su alcance para el empleo, la fiscalidad o la protección social, y no sin conflictos, exigirán una amplia redefinición del contrato social.

### *El ascenso de los extremistas de derecha: malestar social y narrativas de polarización*

Sería ilusorio suponer que estos cambios no tienen implicaciones políticas. Los datos empíricos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o lugar de residencia son perdedores de la globalización o se perciben como tales. Pero esa explicación socio-económica no basta para explicar el fuerte ascenso de esas fuerzas. Inglehart y Norris (2016), a partir de encuestas realizadas en 31 países, argumentan que otro importante factor estructural es un movimiento cultural reaccionario (*cultural backlash*), especialmente en las generaciones mayores, los hombres blancos y los sectores menos calificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad y de los valores cosmopolitas y liberales y el respeto al pluralismo que se supone a las sociedades abiertas y de la globalización. Esos grupos serían particularmente vulnerables al llamado de los populistas de derechas. Ahora bien, la distinción analítica entre factores

socio-económicos y la reacción cultural es artificial, pues ambos están relacionados: “si los cambios estructurales en la fuerza de trabajo y las tendencias sociales en los mercados globalizados elevan la inseguridad económica, y si esto, a su vez, estimula una reacción negativa entre los tradicionalistas hacia los cambios culturales. No sería una cuestión de si es lo uno o lo otro, sino del peso relativo de ambos y de los efectos de su interacción” (Inglehart y Norris, 2016: 3). Ambas dinámicas, en suma, son necesarias para explicar el creciente malestar social y la desafección ciudadana hacia la democracia y los partidos tradicionales, que los nuevos actores políticos en la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para ganar peso electoral, poder parlamentario, e incluso para hacerse con el gobierno de algunos países.

Más allá de esos cambios estructurales, para entender la pérdida de influencia de las élites dominantes y el declive electoral de los partidos tradicionales es necesario examinar los factores de agencia, y en particular, la actuación de una pléyade de partidos y líderes de extrema derecha nacionalista y xenófoba, y lo que ofrecen y cómo lo enmarcan, con estrategias y discursos de deslegitimación y de polarización que cabría calificar como “insurgentes”. Promueven narrativas muy potentes para la movilización social, centradas más en la identidad y en la seguridad que en el empleo, pero que han encontrado un terreno abonado en la crisis social y el rechazo al *establishment* (Greven, 2016). Son narrativas anti-élites - contra la clase política, los ricos o los “expertos - que se nutre de la crisis de legitimidad y de la falta de respuestas por parte de dichas élites a los problemas socioeconómicos de las clases medias y bajas. Como señala Pelfini (2017: 60), en un escenario de retorno de la política frente al dominio tecnocrático del neoliberalismo, cambia la retórica política y resurge lo “bajo” y lo plebeyo como discurso y estilo de liderazgo para simbolizar la cercanía al “pueblo” frente a las élites, los expertos y la “corrección política” y su semántica de inclusión, reconocimiento de la diversidad y tolerancia.

También son narrativas securitarias frente al terrorismo y la inmigración, que contraponen al “pueblo”, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al “otro”, construido como amenaza. Ello se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista antes descrito, rechazando la diversidad social, y, en ocasiones, adopta expresiones abiertamente islamófobas y racistas (Bartoszewicz, 2016).

Finalmente, son narrativas anti-globalización, incluyendo la variante euroescéptica, contrarias a las sociedades abiertas y los valores cosmopolitas, marcadamente nacionalistas, y que reclama políticas proteccionistas.



En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave unos medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales (Van Wyk, 2017), cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienen a generar bucles cognitivos autorreferenciales que potencian esos discursos y crean una esfera “posfactual” que transforma la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada, y por ello, la aleja aún más del ideal habermasiano de esfera pública abierta al contraste de argumentos racionales en la que habría de basarse una democracia deliberativa. En una visible paradoja, el aumento de los intercambios de datos que reflejan los indicadores sobre el avance de la globalización coexiste con un Internet más fragmentado, parroquial y cerrado por efecto de esas dinámicas.

Frente a estos fenómenos las élites dominantes se han mostrado a menudo insensibles e incapaces para reconocer ese descontento, afrontar los problemas sociales y reorientar las políticas que les dan origen. No han faltado voces de alarma, como el diagnóstico anual de riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos, que ha identificado de manera reiterada la desigualdad económica y la polarización política como uno de los más importantes riesgos sistémicos. Wolfgang Münchau (2016) señaló en *Financial Times* que el *establishment* al cuidado del orden liberal global parecía estar sumido en un “momento María Antonieta”, ajeno a un sistema financiero fuera de control o a los abusos fiscales de las multinacionales, abandonando a su suerte a parte de la ciudadanía, insistiendo en políticas irresponsables de austeridad o en relación a la migración, denigrando a los votantes que se inclinan hacia la extrema derecha como meros exponentes de un “voto irracional”, y con todo ello, se enajenan su apoyo y dan alas al ascenso de la extrema derecha.

### *Globalización-antiglobalización: matrices de política exterior e inserción internacional*

La irrupción de estas fuerzas ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en los conflictos distributivos en el ámbito económico, aparece un nuevo eje o *clivaje* fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, entre “globalistas” y “patriotas”, o entre “abierto” y “cerrado”, que reinterpreta esos conflictos redistributivos en términos de ganadores y perdedores de la globalización, y los complejiza al introducir elementos de seguridad e identidad. Todo ello

fragmenta y reajusta las preferencias de los votantes, y supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social, y se proyecta al ámbito exterior (The Economist, 2016; Inglehart y Norris, 2016). Es en cuestiones como la globalización, la integración económica, el libre comercio, la política migratoria o la política exterior y de seguridad donde esa divisoria aparece con más claridad, erosionando el consenso existente en el centro político en torno al internacionalismo liberal y los valores cosmopolitas en los que se ha basado la globalización como forma de orden mundial. Cruzando los dos ejes - pro y antiglobalización, izquierda y derecha - en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro grandes matrices de política que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales, de identidad y de clase social, pueden definir el escenario de la política y el conflicto social en un momento de crisis de globalización, sea en el plano nacional o global. De forma simplificada, a modo de modelos de análisis, se presentan a continuación:

a) “Davos” o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada: proclives a profundizar la integración económica global, y partidarios del *status quo* de la globalización. Su más clara expresión son las élites transnacionales reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Su expresión política se sitúa en la centro derecha y entre los sectores centristas de la socialdemocracia europea - ambas fuerzas, por ejemplo, han apoyado el TTIP en el Parlamento Europeo - y del Partido Demócrata en Estados Unidos, y cuentan con el apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales. Su base electoral se encuentra en sectores urbanos, más cultivados, y más pudientes, con intereses en la libre movilidad de capitales, más internacionalizados, así como en segmentos de la clase media vinculados al sector servicios y por ello más protegidos frente al libre comercio. Desde la crisis global, los partidos que se alinean con “Davos” experimentan un marcado retroceso electoral, si bien en América Latina han conocido un resurgimiento relacionado con el fin del ciclo de los gobiernos progresistas. Frente al ascenso de los nacionalistas, estos actores, como se indicará, están tratando de articular nuevas coaliciones a favor de la globalización, pero están condicionadas por procesos electorales internos.

b) “Porto Alegre” o los “progresistas cosmopolitas”, que incluyen a sectores de la izquierda que pretenden regular la globalización a través de reglas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente - por ejemplo, a través de una concepción de “ciudadanía global” respetuosa de la diversidad, o de la

agenda global de desarrollo sostenible - con una regulación inclusiva de la inmigración, construyendo organizaciones regionales fuertes o un “nuevo multilateralismo” para la gobernanza justa de la globalización. Socialmente son también clases medias y medias-altas cultivadas, vinculadas al sector servicios, con mayor presencia de jóvenes y mujeres. Doctrinalmente se basan en el cosmopolitismo neokantiano y en aportes del altermundialismo. Incluye a los sectores progresistas de la socialdemocracia, a otras fuerzas de izquierda, a ONG globales, como Oxfam, y a movimientos como *Occupy Wall Street* o *Welcome Refugees*, a través de las coaliciones transnacionales organizadas en su momento en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre. En alza en los años 2000 como movimientos sociales y en términos de apoyo electoral, desde 2008 están en franco retroceso.

c) Soberanistas y “desglobalizadores” de izquierda, que agrupan fuerzas anti-europeas y anti-occidentales - Syriza, en Grecia, o en un periodo anterior los movimientos bolivarianos agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América -, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, al libre comercio y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. En la estela de la crisis registran pequeños avances en algunos países de la OCDE, pero retroceden en otros lugares, como América Latina.

d) Los “nuevos patriotas”, soberanistas y nacionalistas, y en la UE, profundamente euroescépticos; con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales; son más tradicionalistas en materia de cultura, prácticas sociales y género, así como en materia religiosa; más sensibles a la “política del miedo” asociada al terrorismo islámico o la delincuencia común; recelosos de la diversidad social, nativistas, xenófobos, anti-inmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Serían una clara expresión de nuevas formas de “cesarismo” surgidos de una crisis de hegemonía. Socialmente, agrupan a perdedores de la globalización, como clases medias y medias bajas afectadas por el desempleo y la desindustrialización, y/o sectores rurales y de mayor edad que rechazan el cosmopolitismo y el multiculturalismo. En su visión del mundo y de la política exterior, cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático, y en la defensa del interés nacional, en clave geopolítica, priman la seguridad, aunque para alcanzarla oscilan entre

el aislacionismo y la política de poder. Además de la extrema derecha de Europa y en Estados Unidos, el nacionalismo de Vladimir Putin en la Federación Rusa, de Erdogan en Turquía, o en otros países en desarrollo, o nuevas fuerzas de derecha nacionalista, como Jair Bolsonaro en Brasil, o los grupos evangélicos en alza en América Latina son representativos de esta tendencia. Como se ha señalado, se trata de las fuerzas políticas más dinámicas, en términos de agencia, y al calor de la crisis global, están claramente en ascenso.

En ocasiones, algunos partidos políticos se encuentran divididos entre dos de estas matrices. Sería el caso de la socialdemocracia europea, escindida entre “Davos” o el ordoliberalismo, por un lado; y el cosmopolitismo progresista, por otro, y puede alegarse que es una de las razones de su crisis; o de los demócratas en Estados Unidos, entre los partidarios de Hillary Clinton y de Bernie Sanders. En la derecha nacionalista en ascenso también hay diferencias importantes entre, por ejemplo, los *brexiteers*, abiertamente liberales, que desean ver de nuevo al Reino Unido surcando los mares del libre comercio, el más proteccionista Frente Nacional francés, o la más ambigua posición de Estados Unidos con Trump. Algunos actores oscilan entre una u otra de estas matrices: es el caso de China, que apuesta por la globalización económica y al tiempo impulsa un desarrollismo tecnocrático marcadamente nacionalista que es bienvenido en un Davos más neoliberal que democrático. Este país, además, tiende a formas más autoritarias, como ilustran las reformas constitucionales de marzo de 2018 y la concentración del poder en Xi Jinping, y que con ello se aleja de la apertura democrática que según el clásico libreto liberal debía ser el resultado final de su desarrollo capitalista.

Aunque estos procesos afectan más a los países avanzados que a los países emergentes, al proyectarse a la arena internacional vía agencia de los Gobiernos ya están alterando significativamente el escenario global en el que América Latina y el Caribe han de encontrar acomodo. La revuelta contra el orden liberal de los que se consideran perdedores de la globalización, y contra el *establishment* que la respalda, debilita a las élites tradicionales, supone una crisis de legitimidad de las democracias occidentales, y minan el liderazgo que había mantenido el conjunto de la OCDE, y en particular Estados Unidos y la UE, en el sostenimiento del orden internacional liberal. Todo ello tiene ya consecuencias en las opciones de política exterior, en la política migratoria, en las negociaciones comerciales, en la agenda del desarrollo sostenible y en otros aspectos que afectan a la gobernanza del sistema internacional.

## Pugnas en torno al orden liberal y la globalización

Una globalización en crisis, o “sometida a tensiones”, según lo expresa CEPAL (2016), plantea de manera inmediata un escenario de incertidumbre y riesgos ante el ascenso del proteccionismo y el nacionalismo económico tanto en Estados Unidos como en otros países de la OCDE, e incluso en algunos de los emergentes, que debilita aún más a un sistema multilateral ya cuestionado y en peligro de fragmentación<sup>3</sup>.

Ante todo, hay que señalar a Estados Unidos. Con la nueva estrategia de seguridad nacional adoptada en noviembre de 2017 (Casa Blanca, 2017) se reformula la política exterior en clave de juego geopolítico entre grandes potencias. A ello se añade la revisión de la postura nuclear (Departamento de Defensa, 2018), que plantea la posibilidad de uso de armas nucleares en conflictos “localizados” y ante amenazas no convencionales como los ciberataques. Igualmente significativo es su viraje en política comercial bajo la matriz “neo-patriota” descrita anteriormente. La administración Trump plantea una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico, que altera, aunque no transforma radicalmente, la matriz de política latinoamericana del periodo anterior (Vigevani y Magnotta, 2016). Un documento elaborado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017a) parece indicarlo así, asumiendo la retórica nacionalista del *America first* para mostrar su preferencia por acuerdos bilaterales antes que por negociaciones multilaterales o plurilaterales. Se anuncia, en concreto, la renegociación de los 20 acuerdos de libre comercio que Estados Unidos tiene en vigor, considerados “injustos” y “desequilibrados” en perjuicio propio, para asegurar “reciprocidad” y la capacidad soberana de adoptar medidas unilaterales de defensa comercial, frente a los mecanismos de resolución de disputas de dichos acuerdos, y/o los de carácter multilateral de la OMC; promover por encima de todo el empleo y el crecimiento en Estados Unidos; y evitar hacer concesiones en materia comercial ante imperativos geopolíticos. En primera instancia, ello significa una compleja renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, 2017b), que puede terminar involucrando otros acuerdos firmados con países de la región: con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), y con Colombia, Perú y Chile, quedando descartadas las expectativas de acuerdos similares de los nuevos go-

<sup>3</sup> Véase el informe periódico sobre medidas comerciales de los países del G20 (OMC, 2016a y 2016b).

biernos de Argentina y Brasil (The Economist Intelligence Unit, 2017). Desde enero de 2018, Estados Unidos también ha aplicado de manera unilateral un aumento de los aranceles a ciertos electrodomésticos y los paneles solares, y en marzo Trump anunció la imposición unilateral de aranceles al acero (25%) y al aluminio (10%) apelando al discurso legitimador de la seguridad nacional. Éste, a su vez, proporciona cobertura legal a esa medida proteccionista unilateral, al estar amparada por una arcana salvaguarda prevista en las normas de la OMC. Estas medidas, particularmente dañinas para China y la UE, pueden ser muy costosas: golpean a las industrias que dependen de acero y aluminio importado, y pueden dar paso a represalias comerciales contra productos estadounidenses e iniciar así la guerra comercial. Con ese aumento de aranceles Trump apela de nuevo a su base electoral y se enfrenta a un Partido Republicano tradicionalmente favorable al libre comercio. Por último, tienen también efectos en las negociaciones del NAFTA, al anunciarse que Canadá y México podrían quedar exentos si hacen concesiones en la renegociación de ese acuerdo.

Frente a estas tendencias, ¿pueden articularse nuevas coaliciones favorables a la globalización? ¿Puede el orden liberal sobrevivir ante la retirada de su pilar anglo-estadounidense, y el ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en muchos lugares? Es difícil responder ahora a esos interrogantes, pero sí observar cómo esas coaliciones están desenvolviéndose.

En Asia el foro de cooperación Asia-Pacífico (APEC), y en particular países como Japón, han estado promoviendo el TPP tras la retirada de Estados Unidos. Reformulado como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés), este acuerdo se firmó simbólicamente el mismo día en el que Trump anunciaba la subida de aranceles al acero y al aluminio. Aunque un TPP sin Estados Unidos no tendría el mismo peso y atractivo, y aleja a ese país de los mercados asiáticos, supone una clara señal política a favor de la globalización y los mercados abiertos por parte de 11 países que suponen el 14,5% del PIB y el 15% del comercio mundial. China no es parte del CPTPP, ya que contiene disposiciones que sería difícil cumplir para un país que en muchos aspectos no es aún una economía de mercado, sigue promoviendo su iniciativa de tratado comprehensivo para Asia-Pacífico (RCEP), y ha planteado una amplia estrategia geopolítica y económica que se proyecta hacia Eurasia y el Pacífico a través de la *Belt and Road Initiative* (BRI), en cuya cumbre de mayo de 2017 hubo una importante presencia latinoamericana.

La victoria electoral de Trump y su abrasiva política exterior, en particular hacia el orden multilateral y hacia la UE, el *Brexit* y sobre todo la amenaza de un *Frexit* tras un eventual triunfo de la extrema derecha en Francia, finalmente conjurado con la inopinada victoria de Emmanuel Macron, parecen haber sacado de la parálisis política a la UE, que desde finales de 2016 parece haber tomado la iniciativa política en defensa de su propio modelo y del orden multilateral. Ese empeño tiene una doble dimensión, interna y externa, dado que antieuropeísmo e impugnación del orden liberal van de la mano, y esas fuerzas se encuentran en el seno de la UE, poniendo en juego su propia existencia. En Bruselas y en otras capitales europeas se tomó buena nota del discurso pronunciado por Trump en Varsovia ante el Gobierno derechista del Partido Ley y Justicia, cargado de retórica nacionalista, poco o nada europeísta o liberal, en el que llamó a “defender la civilización occidental”, que se identificó con valores tradicionales.

Varios hechos parecen indicar que la UE está reaccionando: en junio de 2016, inmediatamente después de conocerse los resultados del referéndum británico sobre el *Brexit*, se lanza la nueva Estrategia global de política exterior y de seguridad (Unión Europea, 2016). Aunque la salida del Reino Unido invalidaba parte de su contenido - como el referido a las capacidades en defensa -, su lanzamiento era una clara señal política de unidad y de afirmación del proyecto europeo, y un intento de relegitimar la UE como proveedora de seguridad, más que de bienestar, para su ciudadanía. En esa misma dirección se situaban las importantes decisiones del Consejo de finales de 2016 en materia de defensa europea. El mandato de negociación del *Brexit*, aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo Europeo en abril de 2017, mostraba una posición exigente y una inusitada unidad de propósito frente al Reino Unido. En mayo de 2017 la Comisión aprobó el importante *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, en el que frente al populismo rampante se aboga, como lo hace la Estrategia Global, por una globalización gobernada a partir de reglas equilibradas y un multilateralismo eficaz. En junio de ese año se aprobó el nuevo *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (Consejo de la Unión Europea, 2017), que compromete a la UE con las metas globales de desarrollo de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. A ello se suma el entendimiento que tras la victoria de Macron se observa en el eje franco-alemán, por ejemplo, ante las reuniones del G-20 en Hamburgo, que presentaron a un Estados Unidos aislado - tan solo próximo a un Reino Unido en una posición poco usual en ese foro a causa del *Brexit* -, especialmente en materia de cambio climático y gobernanza de la globalización. En vísperas de esa reunión la UE anunció un acuerdo de libre comercio con Japón, apenas esbozado, pero que lanzaba una

potente señal política frente a Estados Unidos. El Acuerdo Integral de Economía y Comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés) y la negociación UE-Mercosur se han presentado en términos semejantes, y, en relación con esta última, pareciera que existe una mayor disposición a hacer concesiones por ambas partes para lograr un acuerdo que sea meramente “amplio”, aunque no llegue al óptimo de liberalización de los exigentes estándares de la más ortodoxa dirección de comercio de la Comisión Europea. Sin embargo, no se cumplieron las expectativas de que esa negociación pudiera estar lista a finales de 2017, coincidiendo con las reuniones del G20 en Argentina, y en el momento de entregar este escrito persisten aún muchos obstáculos.

Lo que estas negociaciones ilustran es que las pretensiones europeas de impulsar o liderar estas coaliciones a favor del orden liberal y la globalización no pueden obviar los límites que imponen los actores y dinámicas políticas domésticas. Esa UE que pretende liderar un sistema internacional abierto es la misma que pretende relegitimarse ante la ciudadanía como Unión, en palabras del presidente de la Comisión Europea, “que protege, empodera y defiende” (Juncker, 2016) frente a amenazas externas, sean de seguridad, o del impacto de la globalización; que redefine su política exterior en nombre de un *per se* contradictorio “pragmatismo basado en principios”; que adopta un enfoque marcadamente securitario frente a las migraciones (Sanahuja, 2018), o que renueva y endurece sus instrumentos de defensa comercial frente a los países emergentes. Esa UE, tras el *Brexit*, depende de un liderazgo franco-alemán débil: en Alemania, la reedición de la *Große Koalition*, acordada en marzo de 2018, sitúa a Merkel en una posición más precaria, con Alternativa por Alemania y la Unión Socialcristiana (CSU, por sus siglas en alemán) bávara condicionando desde la derecha sus políticas, y una socialdemocracia escindida internamente desde la izquierda, a manera de “pinza” que puede suponer menos apertura en materia comercial o en la política de asilo y refugio. Pero es quizás el renovado liderazgo europeísta de Macron el que encarnaría de manera más directa esas contradicciones. Podría alegarse que la promesa de Macron a sus electores ha sido, de nuevo, que los tres elementos del “trilema de Rodrik” pueden alcanzarse; pero la imposibilidad de ese trilema vuelve a expresarse en sus reformas legales, que reducen derechos laborales en nombre de la competitividad; que limitan libertades, en nombre de la seguridad; en una política migratoria aún más restrictiva; o en la incapacidad de hacer concesiones en las negociaciones comerciales con terceros, como muestra la posición francesa, la más proteccionista, en las negociaciones UE-Mercosur.



Todo esto revelaría que la UE va a tener más difícil mantener sus valores e identidad como “potencia normativa” y su papel como pilar del internacionalismo liberal. Como ha señalado Mark Leonard, quedaría atrás la visión universalista de una UE cosmopolita con voluntad de transformar el mundo conforme a sus valores, dando paso a una UE basada en una nueva narrativa e identidad excepcionalista y defensiva -“una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano” (Leonard, 2017: 5) -, que reserva para sí sus logros sociales y políticos, y da prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un mundo hostil y renuente a ser reformado.

## Reflexiones finales

Como se afirmó al inicio, la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía y, por lo tanto, de legitimidad y de gobernanza eficaz, que se expresa tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. A través de cambios de gobierno o del desplazamiento a la derecha de los gobiernos existentes y de los partidos en los que se sustentan, se observa una clara reorientación de las políticas exteriores, de signo nacionalista, xenófobo y excluyente, menos cooperativa, con menor capacidad de afrontar los riesgos derivados de la globalización y que, además, plantea un escenario geopolítico más abierto, inestable y propenso al conflicto. El fracaso de las reuniones de G7 de mayo de 2017, torpedeadas en muchos aspectos por Estados Unidos, o los escasos resultados de las reuniones de la OMC en 2017 y del G20 en Argentina a finales de 2018 expresarían esa fractura y crisis hegemónica y los límites domésticos que enfrentan los gobiernos favorables a la globalización, para que ésta pueda afianzarse frente al desafío de Trump y de otras fuerzas iliberales. Estos cambios no significan necesariamente una crisis definitiva para la globalización y la ideología globalista que la ha impulsado. En realidad, la extrema derecha se engaña a sí misma y a sus electores negando la globalización, o afirmando que desligarse de ella y jugar con las interdependencias que ha generado no supone costes, como anunciaba el propio Trump afirmando en un tuit que “las guerras comerciales son buenas y además fáciles de ganar”.

Tras cuatro décadas de integración económica a escala global, la transnacionalización económica está muy afianzada y se va a mantener, aunque adopte nuevas formas con la revolución digital. De hecho, los cambios en la tecnología y en el ámbito productivo, unidos a sus límites sociales y políticos, parecen abrir una nueva etapa más fragmentaria e

incierto de crisis de globalización o de “posglobalización”. Es ilusorio y peligroso ignorar las interdependencias de coste recíproco y los riesgos y problemas globales que supone todo ello, como por ejemplo los que plantea el deterioro ambiental de la era del Antropoceno. Estas realidades exigen coordinación de políticas, cooperación multilateral y reglas e instituciones legítimas y eficaces. En ese escenario, el ascenso de las fuerzas de extrema derecha comporta una clara erosión del entramado de normas e instituciones, presentes y futuras, necesarias para la gobernanza del sistema internacional, y, sobre todo, conspira contra cualquier proyecto cosmopolita de expansión de derechos y de reconocimiento de la diversidad - como, por ejemplo, la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los acuerdos sobre el cambio climático -, contra la necesaria reconstrucción del contrato social, y la formulación de una nueva narrativa de progreso humano para el siglo XXI.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M., y Valdecantos, S., *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*, Buenos Aires: CEPAL, Serie análisis y perspectivas n° 47, 2016.
- Acemoglu, D. y Restrepo, P., “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”. NBER Working Paper n° 23285, 2017.
- Arntz, M., Gregory, T., y Zierahn, U. , “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries”. París: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 189, 2016.
- Bartoszewicz, M. G. , “*Festung Europa*: securitization of migration and radicalization of European Societies”, *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia* 2, 2016, pp. 11-37.
- Bhattacharya, A., Bürkner, H. y Bijapurkar, A., “What you need to know about globalization’s radical new phase”, *BCG Perspectives*, Boston Consulting Group, julio 2016.
- Carbajosa, A., “Merkel: ‘Los europeos tenemos que tomar el destino en nuestras manos’”, en *El País*, 29 de mayo de 2017.
- Casa Blanca, *National Security Strategy 2017*, Washington: The White House, noviembre 2017.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, S.16-00896, 2016.

- Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, Bruselas: Comisión Europea, 10 de mayo de 2017.
- Consejo de la Unión Europea, “Joint statement on the adoption of the new European Consensus on Development”, Bruselas: Council of the EU, Press Release 339/17, 7 de junio de 2017.
- Cox, R., “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2, 1981, pp. 126-155.
- De Coning, C., “The BRICS: the last line of defence for globalization?”, *Rising Powers Quarterly* vol. 2, n° 4, 2017, pp. 83-93.
- Departamento de Defensa, *Nuclear Posture Review 2018*, Washington: Department of Defense 2018.
- Garcés, M., *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama, 2017.
- Gill, S., “Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”. *Millennium: Journal of International Studies* vol. 24, n° 3, 1995, pp. 399-423.
- Greenberg, E., Hirt, M. y Smit, S., “The global forces inspiring a new narrative of progress”, en *McKinsey Quarterly*, abril de 2017.
- Greven, T., “The rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A comparative Perspective”, en *Perspective*, Friedrich Ebert Stiftung, mayo 2016.
- Ikenberry, J., “The End of the Liberal International Order”, *International Affairs* vol. 24, n° 1, 2018, pp. 7-23.
- Inglehart, R.F. y Norris, P., “Trump, Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash”, en *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers* RWP 16-026, agosto de 2016.
- Jayasuriya, K., “The Strange Death of the International Liberal Order”, *Economic and Political Weekly*, vol. XLV, n° 23, junio de 2010, pp. 75-85.
- Juncker, J. C., *Towards a better Europe, a Europe that protects, empowers and defends. State of the Union speech*, Estrasburgo: Parlamento Europeo, 14 de noviembre de 2016.
- Krugman, P., *The Conscience of a Liberal*, Nueva York: W. W. Norton, 2007.
- Kupchan, C., *No One’s World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Lakner, C. y Milanovic, B., “Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, en *The World Bank Economic Review* vol. 30, n° 2, 2016, pp. 203-232.

- Leonard, M., “LEurope qui protège. Conceiving the next European Union”, en *ECFR Essays*, agosto de 2017.
- Milanovic, B., “Global Income Inequality by the Numbers: In history and Now: an Overview”, Banco Mundial, *Policy Research Working Paper* n° 6259, 2012.
- Milanovic, B., *Global inequality: A New approach for the Age of Globalization*, Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- Münchau, W., “The elite’s Marie Antoinette momento. Right response is to focus on financial sector and inequality”, en *Financial Times*, 27 de noviembre de 2016.
- Naím, M., *El fin del poder*. Barcelona: Debate, 2013.
- Nolte, D., “Trade: the undervalued driver of integration in Latin America”, en *Giga Focus* n° 5, septiembre de 2017.
- OCDE, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD, 2011.
- OCDE, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OECD, 2015.
- OCDE, *Making Trade Work for All*. París. OCDE, 2017.
- Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington: marzo 2017a.
- Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, Washington: USTR, 17 de julio de 2017b.
- Organización Mundial de Comercio, *G20 Report on Trade Measures (Mid October 2015 to Mid-May 2016)*. Ginebra: OMC, 2016a.
- Organización Mundial de Comercio, *G20 Report on Trade Measures (Mid-May to Mid-November 2016)*, Ginebra: OMC, 2016b.
- Palit, A., “Can the Trans-Pacific Partnership survive after Trump?”, en *The Conversation*, 26 de enero de 2017.
- Pelfini, A., “Trump y la ilusión de la desglobalización”, en García Delgado, D. y Gradín (eds.) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*, Buenos Aires: CLACSO/FLACSO, 2017, pp. 59-64.
- Peña, F., “Fragmentación en las negociaciones comerciales. Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global”. *Carta mensual*, marzo 2014. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar>

- Pew Global Research Center, *Emerging and developing countries much more optimistic than rich countries about the future*, Washington, octubre de 2014.
- Rodrik, D., *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch, 2011.
- Sanahuja, J.A., “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, abril de 2013, pp. 27-54.
- Sanahuja, J. A., “Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales”, en Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 2015, pp. 157-188.
- Sanahuja, J. A., “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, en *Pensamiento Propio* nº 44, año 21, julio-diciembre. Monográfico “De la bonanza a la crisis de la globalización”, 2016, pp. 29-74.
- Sanahuja, J. A., “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*. Madrid: CEIPAZ, 2017, pp. 35-71.
- Sanahuja, J. A., “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, en *ICEI Working Papers* DT 01/18, enero 2018.
- Serbin, A., “Las relaciones transatlánticas y el nuevo regionalismo latinoamericano en un entorno global en transformación”, en Mesa, M. (ed.) *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario 2014-15*. Madrid: CEIPAZ, 2014, pp. 183-217.
- Serbin, A. “Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo”, en Serbin, A.; Martínez, L.; Ramanzini Junior, H. y Serbin Pont, A. (Coords.) *América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, nº 13, 2017, pp. 31-58.
- Studemann, Frederick “Thinking the unthinkable on Germany going nuclear”, en *Financial Times*, 6 de febrero 2017.
- Taleb, N. N., *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Nueva York: Penguin (2ª edición), 2010.

The Economist, “Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed”, 30 de julio de 2016.

The Economist, “The retreat of the global company”, 28 de enero de 2017.

The Economist Intelligence Unit, *Building Bridges. Latin America’s new trade agenda*. Londres: EIU, 2017.

Unión Europea, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio de 2016.

Van Wyk, J., “The politics of anger in a angry world”, *Mail & Guardian*, 2-8 de junio, 2017, p. 19.

Vigevani, T. y Magnotta, F., “Os actores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina”, en *Pensamiento Propio* n° 44, diciembre 2016, pp. 179-216.

Wiener, A., *A Theory of Contestation*, Berlín: Springer, 2014.

Wiener, A., “A Theory of Contestation – A Concise Summary of its Arguments and Concepts”, *Polity* vol. 49, n° 1, 2017, pp. 109-125.

World Economic Forum, *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Davos: WEF, 2016.

# Crisis de la globalización y desafíos para América Latina y el Caribe

---

Carlos Quenan - Antonio Romero

Este artículo - derivado de las presentaciones efectuadas por los autores en el taller “*Un nuevo ciclo para América Latina?*”, organizado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en Panamá el 7 y 8 de marzo de 2017 - tiene como objetivo central realizar un análisis resumido de las principales características que tipifican la situación internacional en la actualidad -haciendo énfasis en su dimensión económica - y valorar, en este contexto, algunas posibles implicaciones y desafíos para América Latina y el Caribe (ALC).

Para ello, este trabajo se estructura en tres partes. En la primera - a modo de introducción - se aborda la cuestión de las causas de la llamada crisis de la globalización y de los debates que ésta ha suscitado así como sus efectos en el sistema internacional, en especial a partir de la llegada al poder de la administración Trump en Estados Unidos. En la segunda parte se resumen la evolución reciente y las perspectivas de la economía global, destacándose en particular lo sucedido durante los últimos años en términos de niveles de actividad económica y de dinámica de las relaciones económicas internacionales (comercio mundial y flujos financieros internacionales). En un tercer momento se presentan de modo sintético los riesgos e incertidumbres que afectan el desempeño futuro de la economía mundial y sus probables impactos para América Latina y el Caribe. Por último, se sintetizan las principales conclusiones de este trabajo.

## I. Crisis de la globalización: causas y efectos en el sistema internacional

A partir de fines de los años 1980 y comienzos de los años 1990 emerge en el plano internacional una clara dinámica de globalización. La

globalización constituye una tendencia de intensificación de la internacionalización de la vida económica, es decir la concretización de un peso creciente de los flujos comerciales (de bienes y de servicios) y financieros (principalmente de endeudamiento exterior y de inversiones extranjeras directas y de portafolio) con relación a los agregados que representan la actividad económica doméstica de los países. En este proceso de extraversion de las economías también ha jugado un papel muy importante la internacionalización de las empresas productivas y financieras, expresado en el considerable desarrollo que se constata en las últimas décadas de las empresas transnacionales y globales.

La globalización consiste, entonces, en un significativo auge de la internacionalización en tres planos: el comercial, el financiero y el productivo.<sup>1</sup> Para caracterizar este proceso reciente de fuerte internacionalización que ha suscitado una abundante literatura se suele hablar de “segunda globalización” considerando que en las últimas tres décadas se advierten similitudes - y también diferencias - con lo que se ha dado en llamar la “primera globalización” que caracterizó al período 1870/1914 ó 1870/1930. (Baldwin y Martin, 1999 ; Bordo, Eichengreen, Irwin, 1999). Esta primera fase de globalización estuvo asociada, entre otros factores, a la llamada Segunda Revolución Industrial y a la hegemonía de la Gran Bretaña victoriana. Este « régimen internacional » desembocó en la Gran Crisis de los años 1930 (crisis bursátil, financiera y monetaria seguida de un desplome de la actividad y el despliegue internacional a partir de su epicentro, los Estados Unidos, a través de diversos canales financieros y comerciales, el repliegue proteccionista...), que, a su vez, estuvo en la base de otras graves consecuencias precipitadas también por diversos factores-socio-políticos y geopolíticos internacionales como el ascenso de los fascismos y el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

La segunda globalización comienza a emerger después de varias décadas caracterizadas por un mundo más cerrado heredado principalmente de la Gran Crisis de los años 30 y de la II Guerra Mundial. Enmarcado a nivel geoestratégico en el conflicto Este/Oeste, este período se caracterizó, a su vez, por regímenes de crecimiento más nacionales y autocentrados (regímenes fordistas en las economías más desarrolladas con un rol destacado de la demanda doméstica y un papel central en la regulación de los Estados Nacionales) en la fase de expansión llamada de los « treinta gloriosos » (1945–1975). Cuando esta fase comenzó

---

<sup>1</sup> También algunos analistas subrayan la existencia (en un plano en buena medida “extra-económico”) de una dimensión cultural y “mediática” de la globalización.



a mostrar signos de agotamiento se acentuaron las estrategias de internacionalización de los principales actores económicos del mundo desarrollado (grandes bancos, firmas transnacionales...) y un número creciente de gobiernos adoptó - en particular a partir de los gobiernos de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan en Gran Bretaña y Estados Unidos, respectivamente -, durante fines de los años 1970 y sobre todo en la década de 1980, políticas de liberalización, desregulación y apertura externa.

En el desarrollo del proceso de globalización - que toma cuerpo en la segunda mitad de los años 1980 y sobre todo en los 1990 - predomina la dimensión financiera. Se ha caracterizado este proceso como hiper-globalización, debido a la ausencia de mecanismos de coordinación y de bienes públicos globales que puedan atenuar las tensiones sociales y políticas, dado su extremo carácter desregulado (CEPAL, 2016a). Asimismo, este proceso ha suscitado análisis sugerentes como el de Dani Rodrik en el que se plantea el trilema de incompatibilidad globalización económica / democracia política/ soberanía nacional, es decir que en un mundo hiperglobalizado es no es posible que coexistan simultáneamente y con máxima intensidad las tres dimensiones mencionadas (Rodrik, 2011).

La hiperglobalización, la globalización no regulada del capitalismo financiero, está en la base de la Gran Crisis abierta en 2007/2008 que tuvo como epicentro Estados Unidos (crisis subprime y agravación de la crisis financiera con la quiebra de Lehman Brothers, con efectos de contagio inmediatos a nivel nacional e internacional a través de canales financieros y comerciales) y que se generaliza con la llamada "gran recesión" de 2009 y su rápido despliegue internacional.

Las autoridades de los países más desarrollados no han impedido el despliegue internacional de la crisis de la globalización - incluso hacia los países emergentes - pero han logrado evitar una «gran depresión» atenuando algunos de sus efectos más recesivos gracias a la aplicación - de modo inconsecuente - de políticas contracíclicas (que han apelado sobre todo a políticas monetarias no convencionales). Con todo, éstas han sido insuficientes y, tanto debido a factores de demanda como de oferta, la actividad se ha debilitado durablemente, planteando el problema del agotamiento de los motores del crecimiento mundial (incluyendo la desaceleración progresiva de la economía china).

Incluso en los países en los que la actividad económica muestra signos de reactivación en 2016 y 2017, una parte importante de los sectores afectados por la crisis no se han recuperado (sufriendo a menudo los

efectos adversos para el empleo del cambio tecnológico), la desocupación persiste y sobre todo la calidad del empleo ha disminuido debido a una precariedad creciente. Esto junto con diversos factores como la migración y otros problemas ligados a la guerra en Siria y otros focos de conflicto, el terrorismo internacional, entre otros, precipita reacciones a nivel socio-político muy parecidas a las que se advirtieron en la crisis de la primera globalización: repliegue, tendencias xenófobas, proteccionismo, desprestigio de las élites políticas (muy claramente en el mundo occidental), todo ello asociado a un cuestionamiento creciente y multifacético de la globalización que ha hecho que numerosos analistas y observadores hablen de la posible entrada en una fase de post-globalización o incluso de desglobalización.

Este debate a nivel internacional acerca de la globalización y el futuro del sistema internacional se ha acentuado de manera notable desde la llegada al poder en Estados Unidos, a comienzos de 2017, del presidente Donald Trump. Esto es el resultado de dos razones fundamentales: i) el peso decisivo que todavía tiene Estados Unidos en términos políticos, militares, diplomáticos y económicos en el mundo contemporáneo; y ii) el hecho que la Administración Trump, con sus orientaciones y discurso políticos, implica una ruptura perceptible con algunos de los más importantes principios y prácticas que habían caracterizado a la política, sobre todo exterior, de los Estados Unidos en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Dicha política exterior, como expresión de la enorme influencia que Estados Unidos ejercía en términos hegemónicos, configuró de manera directa el orden mundial de posguerra. En efecto, por muchas décadas después de terminada la Segunda Guerra Mundial, un amplio grupo de países dominantes en la escena internacional compartieron una visión económica fundamentada en un sistema de comercio abierto (para las transacciones de bienes y servicios), apoyado en instituciones y reglas multilaterales y - más recientemente - en las ventajas de una rápida difusión de información, datos y tecnologías. La lógica subyacente a esta visión era que en la misma medida que el comercio internacional se expandía, los estándares de vida a nivel global mejoraban sustancialmente y, por ende, millones de personas escapaban de la indigencia y la pobreza.

Hoy día, muchos aspectos de este enfoque de la economía globalizada están “bajo asedio”. Un retroceso en la percepción dominante acerca de la conveniencia e importancia del libre comercio y de movimientos irrestrictos de capital transfronterizo ha venido ganando *momentum*. El

ideal del libre flujo de información se enfrenta a crecientes llamados a favor de los derechos de privacidad, la protección de la propiedad intelectual y una incrementada ciberseguridad. En varios países industrializados, los sentimientos anti-inmigrantes se fortalecen y después de ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales desde la posguerra, la Organización Mundial de Comercio (OMC) no ha sido capaz de completar la llamada Ronda de Doha para el Desarrollo, iniciada hace ya casi 17 años<sup>2</sup>.

No obstante lo anterior, debe reconocerse que las preocupaciones acerca del cuestionado orden internacional comenzaron mucho antes de que Donald Trump fuera siquiera candidato presidencial. Por casi una década, un creciente coro de expertos e instituciones vinculados a la política exterior comenzaban a apuntar que el “orden internacional” estaba haciendo agua: gobiernos autoritarios estaban floreciendo; estados fallidos constituían una creciente amenaza; las economías estaban siendo impactadas en algunos casos negativamente, por las nuevas tecnologías y la globalización; los sistemas políticos, por una desafección creciente y el ya mencionado descrédito de la élites políticas, entre otros factores.

Mientras tanto, la brecha en cuanto a poder e influencia de los Estados Unidos - líder y garante del orden existente - y el resto del mundo se venía cerrando. Como lo señalaban muchas analistas y observadores, el orden liderado por los Estados Unidos - el sistema de normas, instituciones y alianzas que había ayudado a manejar las disputas, movilizar la acción y gobernar la conducta internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial - estaba terminando. Y lo que vendría - argumentaban - pudiera resultar en un orden mundial enteramente nuevo, o un período de incertidumbres y riesgos sin ningún orden real (Sullivan, 2018).

Todos estos factores se han potenciado con la crisis de la globalización abierta en 2007-2008 y el cambio de política del gobierno de Estados Unidos marca un evidente punto de inflexión. Combinando una posición favorable a una mayor desregulación a nivel financiero con un posicionamiento proteccionista inédito en el plano comercial, una de las primeras constataciones de la “seriedad” con que la Administra-

---

<sup>2</sup> Debe recordarse que el propio proceso de integración europeo se encuentra en problemas por tensiones crecientes como parte del auge también allí de políticas antiglobalización y “aislacionistas”. En junio de 2016, el Reino Unido votó por abandonar la Unión Europea, el llamado “Brexit”, desencadenando la peor crisis política en la historia del proceso de construcción europea.

ción Trump tomaba sus promesas de campaña basadas en el mantra de “*America first*” fue la decisión adoptada a pocos días de asumir el poder: abandonar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (Trans-Pacific Partnership - TPP).

La administración de Donald Trump parece también estar comprometida con una profunda redefinición - o incluso la ruptura - del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En las negociaciones que están teniendo lugar desde hace ya casi un año al respecto, el gobierno de Estados Unidos ha venido proponiendo la elevación de las reglas de origen, que en el caso de los vehículos automotores pasarían de un 62,5% al 85 %. Esto significaría que al menos un 85 % del valor de un auto debería ser “añadido” en un país del TLCAN para que dicho auto pueda entrar libre de aranceles al mercado norteamericano; lo cual implicaría modificaciones importantes en una densa y compleja red de intervinculaciones productivas y empresariales entre los tres miembros del TLCAN; y de ellos con algunos de sus principales socios extra-regionales. Otro punto que genera fuertes discrepancias en las actuales negociaciones tiene que ver con los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN que, según la Administración Trump, deben cesar “de estar por encima de los tribunales de Estados Unidos”.

Las anteriores decisiones, así como el anuncio de la revisión del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur vigente desde el año 2011, se derivan de las prioridades de la política comercial del actual gobierno. La Agenda de Política Comercial del Presidente de Estados Unidos de 2017 explícitamente refuerza la estrategia de la defensa de los intereses del país a través de la promoción de un comercio “libre pero justo”. Las cuatro prioridades contempladas en esta agenda son: (i) impulso y promoción de la soberanía estadounidense en cuanto a política comercial; (ii) cumplimiento reforzado de la legislación comercial norteamericana; (iii) fomento del crecimiento económico nacional a través de la expansión de las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses; y (iv) protección de los derechos de propiedad intelectual de Estados Unidos.

La XII reunión cumbre del G20 - celebrada en Alemania en julio de 2017 - mostró las crecientes distancias entre la administración Trump y la mayoría de los líderes más importantes del mundo. Las cuestiones vinculadas al libre comercio, proteccionismo y el cambio climático están - desde entonces - en el centro de las incrementadas fricciones entre Estados Unidos por una parte, y Europa Occidental junto a varias de las potencias emergentes por la otra. El problema de las amenazas

en aquel momento - hoy convertidas en acciones políticas de la actual administración norteamericana con el establecimiento de medidas proteccionistas sobre el acero importado en Estados Unidos - es uno más de los muchos que han sido parte de las discusiones de la última década en el seno del G20. Pero a pesar de diferencias y ciertas medidas implementadas entre las 20 mayores economías del mundo, en el cierre de las anteriores 11 cumbres siempre se había acordado que el grupo estaba comprometido con el libre comercio y en contra del proteccionismo; lo cual además era significativo dado que ese grupo de naciones representa el 80 % del producto bruto mundial y tres cuartas partes del comercio planetario (SELA, 2017b).

Lo llamativo es que en instancias como el G20 se ponen de manifiesto, cada vez más, las diferencias y se critica “un retroceso hacia el aislacionismo”<sup>3</sup> y que este señalamiento no proviene sólo de la Unión Europea (UE)<sup>4</sup> sino de países como Rusia y China. En efecto, en la actualidad son los más altos responsables de estos países quienes suelen advertir abiertamente, en la mayoría de los foros y encuentros internacionales, que “...las tendencias proteccionistas, hoy en aumento, entrañan riesgos para la economía global”<sup>5</sup>, lo que todos reconocen como una crítica velada a Donald Trump con su política de “*Estados Unidos primero*”.

Una perspectiva similar se aplica al tema del cambio climático. Se sabe que Estados Unidos ha declarado que se retira del Acuerdo de París de 2015; y también ha postergado *sine die*, las estancadas negociaciones transatlánticas con la Unión Europea para la firma de un acuerdo de comercio e inversión.

Las preocupaciones incrementadas acerca de la posible ruptura del consenso internacional dominante desde la II Guerra Mundial en términos de cooperación económica internacional, y la creciente incertidumbre acerca del futuro inmediato del sistema multilateral de comercio se

---

<sup>3</sup> Para profundizar véase:

<https://www.efe.com/efe/america/economia/el-g20-reconoce-las-diferencias-y-advierte-de-retroceso-hacia-aislacionismo/20000011-3591264>

<sup>4</sup> Para profundizar véase:

<https://www.efe.com/efe/america/economia/moscovici-carga-contra-el-proteccionismo-y-pide-rebajar-la-tension-comercial/20000011-3591127>

<sup>5</sup> Declaración del Presidente de la República Popular China, Xi Jinping, en reunión en Pekín con Klaus Schwab, el fundador del Foro Económico Mundial, 16/04/2018, véase por ejemplo: <https://mundo.sputniknews.com/economia/201804161077938621-pekín-economía-mundial-cooperación-multilateral/>

refleja en otros importantes foros. Organismos internacionales que históricamente se han considerado funcionales a los enfoques y a los intereses de Estados Unidos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), ahora convergen en las críticas al Presidente Trump y sus políticas. Las tres instituciones multilaterales publicaron un informe conjunto en abril del 2017, a modo de manifiesto, en el que defendían el libre comercio como motor primordial del crecimiento y pedían que se respeten las reglas, no obstante admitir que había que hacer más por las comunidades que quedaban rezagadas.

El papel que juega la apertura de los mercados en la economía global pasa por un momento “crítico”, señaló el informe firmado por Christine Lagarde, Jim Yong Kim y Roberto Azevedo. Las tres instituciones consideraron que se debía dar un impulso a la reforma comercial para mitigar los costos de la globalización y, de paso, garantizar que haya apoyo social al comercio en lugar de que se alimenten movimientos “populistas” en una coyuntura de lento crecimiento económico global. Dicho informe reiteró que la OMC debería seguir siendo el pilar clave del sistema aunque ganen peso los acuerdos bilaterales y regionales (SELA, 2017a).

Expertos internacionales reconocen que el cambio en el consenso dominante sobre el multilateralismo es la transformación más evidente que se observa a nivel internacional en los últimos tiempos, y la llegada al poder de la Administración Trump no ha hecho más que consolidar tal cambio, reforzando la tendencia al bilateralismo en las relaciones internacionales. Se señala al respecto que el multilateralismo había sido históricamente privilegiado por la mayoría de los Estados, mientras que actores extra-estatales, como las grandes empresas transnacionales, han preferido y presionado a favor del bilateralismo<sup>6</sup>.

Numerosos economistas advierten que el enfoque excesivamente agresivo de Trump - amenazas de abandonar los compromisos internacionales formales de Estados Unidos e introducir barreras y medidas comerciales proteccionistas - alinearía contra este país a importantes socios externos. La Casa Blanca insiste en que es su deber defender a los Estados Unidos con medidas de política comercial a partir de objetivos especialmente focalizados. Trump señala que las corporaciones estadounidenses sufren por políticas discriminatorias en los mercados

---

<sup>6</sup> Intervención de Wolf Grabendorff en el Taller “*El modelo de actualización económica y social en Cuba y su política exterior en un nuevo marco político y un contexto internacional cambiante*”, organizado por CRIES, Panamá, 21 de febrero/2018.

exteriores - incluyendo subsidios gubernamentales. En el pasado, el gobierno de los Estados Unidos ha elevado frecuentemente los aranceles cuando se ha demostrado que los subsidios en el extranjero han proporcionado a los competidores una ventaja de comercio desleal. De hecho, Estados Unidos es uno de los países que más frecuentemente ha usado los derechos compensatorios y las medidas anti-dumping estipuladas por el sistema multilateral de comercio. Pero la administración Trump está llevando las cosas a un extremo, a tal punto que su solución a cualquier acto o política de protección es responder con la misma moneda.

En la medida que los cambios en la dirección y principios de política exterior norteamericana se concretan, sus aliados históricos pierden confianza en la credibilidad y el liderazgo estadounidense, y no sólo desde la perspectiva económica. Muchas naciones comienzan paulatinamente a alejarse del alineamiento con los Estados Unidos que ya no parece dispuesto a promover y defender el orden mundial liberal (*liberal world order*) que habían sostenido desde 1945. Obviamente, a un año de la llegada al poder de Donald Trump, el “orden liberal” no ha colapsado; pero el mismo está bajo presión en la misma medida que el presidente de Estados Unidos da la espalda al mundo que precisamente este país había configurado, para abrazar una política exterior nacionalista y con marcado sesgo aislacionista.

Esta tendencia se expresa de modo evidente en las relaciones transatlánticas, piedra angular del orden mundial de postguerra. Los estados europeos, ante la imprevisibilidad de la política estadounidense, están crecientemente asumiendo una mayor dosis de responsabilidad respecto a su propia defensa. En junio de 2017, los miembros de la UE aprobaron un nuevo Fondo de Defensa Europea, y se comprometieron a incrementar sus gastos de defensa en un 4,3 %.

En definitiva, da la impresión que, al mismo tiempo que Estados Unidos pierde interés manifiesto en liderar y preservar el orden internacional que él construyó, el futuro de la globalización parece depender en gran parte de la dinámica interna de China y su creciente proyección internacional.

De todas formas, el orden mundial existente todavía es más “resiliente” que lo imaginable. No hay dudas de que Trump representa una amenaza significativa de ruptura del sistema internacional. Y hay un riesgo no menor de que pueda llevar al mundo a una destructiva guerra comercial. Sin embargo, a pesar de estos riesgos, los rumores de una ruptura total del orden internacional son todavía exageraciones. El

sistema internacional ha demostrado estar construido para enfrentar significativos desafíos políticos y económicos, y está en capacidad todavía de sobrevivir al término presidencial de Donald Trump. No obstante, esta visión más optimista se ofrece no como confortable sino como un necesario llamado a la acción (Sullivan, 2018).

## II. Evolución reciente y perspectivas de la economía global

En los últimos años la economía mundial se encontró entrapada en lo que se ha denominado un “*episodio prolongado*” de bajo crecimiento. No obstante, el aumento de la actividad económica mundial en 2016 fue de 3,2 % y en el 2017 subió al 3,7 %, pero para todo el período 2012-2017, el producto bruto global se expandió a una tasa promedio anual de sólo 2,5 %, menor que el registro promedio de 3,4 % observado en la década previa a la crisis. Las más recientes proyecciones apuntan a que la economía mundial crecería a una tasa promedio anual del 3,9 % en 2018 y 2019 (ONU, 2018). De todas formas, este repunte del dinamismo económico, arrojaría un ritmo de crecimiento promedio anual de sólo 2,7 % entre 2012-2019.

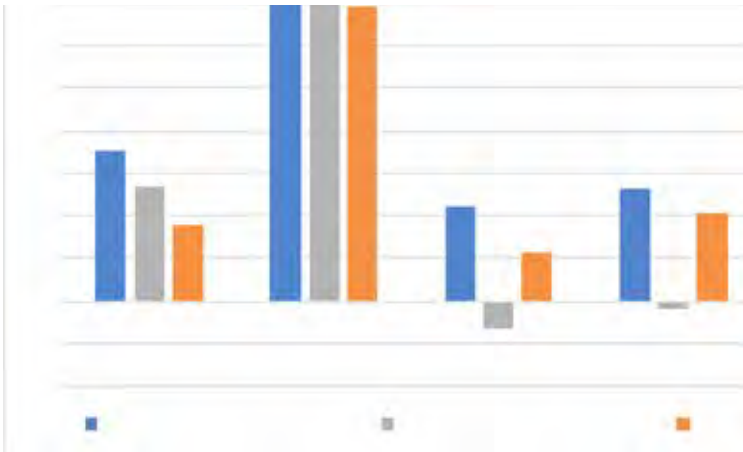
Resulta importante analizar cuáles son los factores que están detrás de este magro dinamismo económico. Aunque varios economistas y líderes empresariales se quejan de que una tasa de crecimiento global del 2,5 % es baja, hay análisis menos pesimistas que apuntan a que la economía mundial nunca creció a dicho ritmo promedio por un largo período. Fue solo con el masivo “baby boom” que siguió a la Segunda Guerra Mundial que la producción mundial aumentó a una tasa promedio de alrededor de 4 % durante varias décadas. Entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la crisis financiera de 2008, la economía global estuvo sobre-estimulada por un elevado crecimiento poblacional, un incremento del endeudamiento que incitó, al menos en una parte de este período, la inversión y promovió el aumento de productividad, y un marcado aumento de los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capital e incluso, personas. Pero, progresivamente, estas tres tendencias que se expresaron plenamente durante los “treinta gloriosos” se fueron desacelerando (Ruchir, 2018).

Es claro que a partir de la crisis abierta en 2008 el debilitamiento de la actividad se acentuó y se planteó incluso la entrada en una fase de “estancamiento secular” (Summers, 2016). De hecho, a pesar de la recuperación que se ha producido recientemente, las tasas de desempleo de los países más desarrollados que constituyeron el epicentro de



la crisis siguen siendo elevadas -salvo en el caso de Estados Unidos- y, sobre todo, las tasas de crecimiento no han vuelto todavía a los niveles anteriores a 2008. Como se advierte en el Gráfico N° 1, aún si se integran las previsiones para 2018, el crecimiento en promedio del PIB mundial y de los principales países y regiones del mundo después del momento más álgido de la crisis internacional (es decir 2008-2010) se encuentra por debajo del crecimiento, en promedio, del período 2000-2007.

**Gráfico N° 1**  
 Variación del Producto Interno Bruto mundial  
 y de los principales países y regiones  
 (2000-2018, en porcentaje)



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos del FMI (2018)

Más precisamente, las razones que explican el bajo dinamismo económico en la década actual son múltiples, destacándose en especial: i) el muy débil comportamiento de la inversión, ii) el agudo estancamiento del comercio mundial experimentado entre 2013 y 2016, iii) el reducido crecimiento de la productividad, y iv) los altos niveles de endeudamiento, ahora también de las economías industrializadas.

A su vez, entre los factores agravantes de la atonía del crecimiento se agrega la caída de precios de los productos básicos en los mercados internacionales desde mediados de 2014 que, a pesar de la mejora que se advierte últimamente, han tenido un efecto negativo sobre los niveles de liquidez de varios países altamente dependientes de los *commodities* para su reproducción económica. Igualmente, la alta aversión al riesgo

de la mayoría de los agentes económicos en un contexto de fuertes incertidumbres y la profusión de conflictos y tensiones geopolíticas han contribuido a deprimir las expectativas a mediano plazo sobre la economía mundial.

Sin embargo, en este marco general, se observan diferencias notables cuando se examina la situación de diferentes grupos de países en el período más reciente (ver Cuadro N° 1). Para las economías en desarrollo - que en general continúan creciendo más que las naciones industrializadas - se espera un ritmo robusto de aumento de la actividad económica en 2018, sobre todo para las naciones de Asia del Sur y del Este, dentro de las cuales el desempeño más destacado corresponde a la India. Para China se espera una reducción del crecimiento, que llegaría a una tasa cercana al 6,6 %. Para las economías desarrolladas se estima en 2018 un crecimiento promedio del 2,3 % correspondiendo a la de Estados Unidos el mayor dinamismo, con una tasa de crecimiento esperada del 2,7 %, mientras que la zona del euro registraría un crecimiento económico del 2,2 %. (ONU, 2017: 3)

En 2016, el producto interno bruto (PIB) de América Latina y el Caribe disminuyó un 0,7 %, lo que se tradujo en una reducción de casi 1 % del PIB por habitante de la región. Esta tasa negativa de crecimiento del PIB por segundo año consecutivo (recesión del bienio 2015-2016) determinó la continuación del proceso de desaceleración y contracción de la actividad económica que vivía la región desde 2012. Por su parte, la muy ligera recuperación del dinamismo de la actividad económica regional en 2017 obedeció fundamentalmente al inicio de la reanimación del crecimiento que presentaron dos de las más importantes naciones de América del Sur (Argentina y Brasil). Si bien el mayor dinamismo de 2017 - y el previsto para el actual 2018 - será casi generalizado, al igual que en años anteriores sus magnitudes han exhibido y exhibirán una marcada heterogeneidad dentro de la región. (CEPAL, 2016, y ONU, 2018).

**Cuadro N° 1**  
**Crecimiento económico 2014-2018**  
**(En porcentaje)**

	2014	2015	2016	2017	2018*
MUNDO	2,6	2,5	3,2	3,7	3,9
Países desarrollados	1,7	2,1	1,7	2,3	2,3
Países en desarrollo	4,3	3,8	4,4	4,7	4,9
. África	3,8	3,1	1,4	2,7	3,3
. Asia	6,1	5,7	6,4	6,5	6,5
. América Latina y el Caribe	0,7	-0,6	-0,7	1,3	1,9

Fuente: ONU (2018). (\*) Estimaciones

En cuanto al desempeño de las relaciones económicas internacionales, lo más resaltante es que el volumen de comercio mundial ha venido registrando tasas de crecimiento aún menores que las de la economía mundial, rompiéndose así - desde 2012 - con la tendencia histórica de las últimas tres décadas en que el comercio internacional crecía a una tasa promedio anual equivalente al doble de lo que aumentaba la actividad económica mundial. En 2016 el crecimiento del volumen del comercio internacional fue de sólo 2,3 %, inferior al 2,7 % registrado en 2015. Como resultado de este débil desempeño, en el bienio 2015-2016 el crecimiento del comercio mundial fue inferior al crecimiento del PIB mundial por primera vez en 15 años, con la excepción de 2009, período de plena crisis económica y financiera. Dentro de los factores que explicaban el muy escaso dinamismo del comercio se identificaban entre otros, los siguientes: i) la deprimida demanda agregada, ii) la caída importante de la tasa de inversión a nivel global; iii) el aumento observado de prácticas proteccionistas y discriminatorias en el comercio internacional, iv) un menor crecimiento de las cadenas globales de valor, v) la llamada “re-localización” de los flujos de inversión directa y por tanto de la producción, y vi) la menor expansión de la economía de China. En 2017, sin embargo se registró un aumento de la tasa de crecimiento del volumen de comercio mundial del 4,3 %, y las previsiones para 2018 es que el mismo se ubique en un rango alrededor del 4 % (World Bank, 2018).

En relación al comercio internacional - muy relevante para varias economías en desarrollo y en especial para muchas de Latinoamérica y el

Caribe - debe destacarse, como se mencionó anteriormente, lo ocurrido en lo que respecta a los precios en los mercados internacionales de los productos básicos. En 2016 se registró una caída en los precios de estos productos básicos, tal y como había venido sucediendo desde el 2014, aunque también se ha registrado una mejoría en 2017, y se estima un ligero aumento para 2018. Obviamente, hay diferencias al interior de los distintos grupos o clasificaciones de productos básicos. Los precios de los energéticos presentaron las mayores caídas en 2015-2016, seguidos por los minerales y metales, mientras que los precios de los productos agropecuarios, en promedio, evidencian un leve aumento entre 2016 y 2017. Para 2018, se proyecta una recuperación de los precios de los productos básicos, liderada por los productos energéticos, los cuales pudieran registrar un alza de casi 24 % (World Bank, 2018).

Por otra parte, los flujos financieros internacionales – complemento crítico a la movilización de recursos domésticos - son fundamentales para las economías en desarrollo (ver Cuadro N° 2). La atonía en la actividad económica global de los últimos años también tuvo impactos complejos en cuanto al acceso a recursos externos de largo plazo para la inversión. Los flujos de capital han manifestado muy alta volatilidad, y las entradas netas de recursos externos hacia los países en desarrollo en general, permanecieron en territorio negativo al menos hasta fines del 2017. Ello evidencia los complejos retos de financiar el desarrollo sostenible a largo plazo (ONU, 2017: 20).

**Cuadro No. 2**  
**Flujos financieros netos hacia países en desarrollo. 2012-2017**  
 (En miles de millones de USD)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017a
<b>Países en Desarrollo</b>	213.85	365.53	44.10	-446.21	-403.76	-339.8
. Flujos de IED	434.85	457.54	402.83	431.25	209.21	199.3
. Inversión en cartera	93.16	-14.57	6.47	-412.93	-218.14	-200.1
. Otra inversión	-314.00	-77.45	-365.20	-464.53	-421.83	-399.2
. Mov. Reservas Internac. *	-471.82	-667.71	-313.03	435.42	215.17	400.00
<b>América Latina y el Caribe</b>	221.16	212.45	260.10	182.72	113.41	121.75
. Flujos de IED	150.17	144.35	141.04	133.90	131.91	147.87
. Inversión en cartera	95.28	106.99	117.64	60.36	47.23	na
. Otra inversión	-24.28	-38.89	1.42	-11.54	-65.73	na
. Mov. Reservas Internac. *	-59.54	-6.33	-37.94	32.69	4.59	na

Fuente: ONU (2016), y World Bank (2018)

(a). Estimados de UNCTAD (2018)

(\*) Un signo (-) expresa incremento en el nivel de reservas internacionales

En este análisis debe tenerse en cuenta que las bajas tasas de interés a nivel internacional derivadas de las políticas monetarias no convencionales aplicadas para atenuar los efectos recesivos de la crisis impulsaron la emisión de bonos soberanos de un grupo de países en desarrollo en los mercados financieros. De todas formas, las preocupaciones incrementadas acerca de la sostenibilidad de la deuda en los últimos tiempos - en un contexto de variaciones abruptas en los tipos de cambio a nivel mundial - han modificado significativamente la percepción de riesgo respecto a muchas economías en desarrollo. Por otra parte, la provisión de financiamiento en condiciones concesionales, incluyendo la ayuda al desarrollo proveniente de los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, aunque aumentó ligeramente entre 2015 y 2016 - para estancarse en 2017 - permanece bien por debajo de las metas establecidas por las Naciones Unidas. A pesar de los anunciados aumentos en la disponibilidad de créditos por parte

de los organismos financieros multilaterales y a través de mecanismos novedosos de cooperación Sur-Sur, los recursos disponibles todavía resultan insuficientes para compensar la brecha de financiamiento de la inversión con vistas a alcanzar las metas de desarrollo sostenible, sobre todo para los países más pobres.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, aunque hasta 2017 se registraron entradas netas positivas de recursos financieros desde el exterior, lo significativo es que las mismas muestran una tendencia decreciente desde el año 2014. Por otra parte, dichas entradas de recursos foráneos no fueron capaces de compensar el creciente déficit en cuenta corriente de la región, lo que se reflejó en reducciones en el nivel de reservas internacionales de las economías latinoamericanas y caribeñas en el período 2015-2017.

De todas maneras, en sentido general debe resaltarse que un aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos por debajo de lo esperado y una mayor expansión monetaria mediante la utilización de mecanismos de política no convencionales en otros países desarrollados, condujeron a cierto nivel de estabilidad en los mercados financieros internacionales después de un inicio de año 2016 bastante tumultuoso. Por ello, las entradas de capital privado a economías emergentes y en desarrollo manifestaron cierta recuperación, después de experimentar salidas netas (de los flujos de portafolio y de capital de préstamo) en 2015 y la primera mitad de 2016. No obstante, esta reversión está asociada en gran medida a la recuperación de las inversiones recibidas por China y un grupo muy reducido de países asiáticos. (ONU, 2017 y World Bank, 2018). Y, como quiera que sea, el proceso de alza de las tasas internacionales que se producirá en los próximos meses y años puede complicar la situación de los actores más endeudados, sea empresas o países.

### **III. Riesgos e incertidumbres para América Latina y el Caribe**

Los diversos riesgos e incertidumbres que se observan en el futuro inmediato tendrán efectos sobre el comportamiento económico y social de los países en desarrollo, incluidos los de ALC. Al igual que en años anteriores, la evolución previsible de la economía mundial tendrá efectos diferenciados en los distintos países y subregiones de ALC, y contribuirá a acentuar las diferencias subregionales en función de la orientación productiva y comercial de las distintas economías. La región latinoamericana, que ha abordado, no sin dificultades, los peligros, desafíos y oportunidades de la globalización en las décadas anteriores (Moneta y

Quenan, 1994; Ocampo y Martín, 2003) debe hacer frente actualmente a un escenario marcado por los efectos económicos de una crisis de la globalización que todavía no ha sido totalmente superada y las tensiones que, como lo hemos mostrado, afectan al orden internacional, especialmente desde la llegada al poder de la Administración Trump.

En el corto plazo, el bajo crecimiento económico previsto para ALC, seguirá acompañado por el pobre comportamiento de la productividad y de la inversión, y por un mediocre dinamismo del comercio exterior de la región.

Ciertamente, como lo apuntan diversos analistas, la reanimación esperada de los flujos comerciales internacionales puede favorecer a ALC. Sin embargo, no puede desconocerse que el aumento previsto en el comercio mundial de mercancías para el bienio 2018-2019 pudiera verse opacado por las crecientes tendencias proteccionistas y los probables “efectos perversos y defensivos” que ya está generando la política comercial de Estados Unidos. Por otra parte, la dinámica productiva mundial, a través de las llamadas cadenas globales de valor, también se verá afectada al igual que la movilidad tecnológica por la posible “reversión” de acuerdos normativos que eran funcionales a la lógica de la fragmentación del proceso productivo y la consolidación de redes internacionales de suministro. A su vez, el multilateralismo también podría continuar debilitándose por una mayor tendencia a celebrar acuerdos bilaterales en materia comercial y de inversiones.

El aumento de las barreras al comercio y la realineación regulatoria también podrían afectar negativamente la inversión internacional y reducirían la eficiencia de la producción, arrastrando a la baja el crecimiento potencial en las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo. Si no se logra un crecimiento más inclusivo y si se ahondan los desequilibrios externos en algunos países - como Estados Unidos - podrían intensificarse las presiones a favor de políticas aislacionistas. (BID, 2018).

Por ello, los esfuerzos multilaterales concertados siguen siendo vitales para preservar la coyuntura mejorada reciente de la actividad mundial, fortalecer las perspectivas a mediano plazo y lograr que los beneficios del avance tecnológico y la integración económica internacional puedan distribuirse con mayor equidad.

En el ámbito de los mercados financieros, se espera una normalización de las tasas de interés, por lo cual no debiera descartarse un incremento de los niveles de incertidumbre y volatilidad, dada la dinámica de los

precios de los activos financieros. Aún y cuando todavía se prevé un ciclo de alzas graduales en los tipos de interés, esto podría afectar los flujos financieros recibidos por los mercados emergentes y países en desarrollo, entre ellos los de América Latina y el Caribe. Las inquietudes acerca de un aumento de la inestabilidad financiera se incrementan para las economías en las que el crédito - en particular las emisiones internacionales de bonos - ha crecido con fuerza, en tanto estas se verían negativamente afectadas por un aumento de los niveles de tasas de interés en dólares.

Teniendo en cuenta este escenario internacional de base parece razonable que las políticas económicas de los países de región debieran considerar, entre sus prioridades, las siguientes:

1. Una configuración de manejo económico con una “mezcla de política” más balanceada, que trascienda la excesiva confianza que ha prevalecido hasta ahora en los mecanismos y posibilidades de la política monetaria.
2. Un uso más efectivo de la política fiscal, que vaya más allá del control de la demanda y por ende que incorpore un manejo macroeconómico integrado a políticas estructurales que incluyan como objetivos principales, la reducción de la pobreza, la inequidad y la atención prioritaria a los efectos derivados del cambio climático.
3. La definición de reformas estructurales de “nuevo tipo” que incluyan un amplio uso de políticas de ingreso, e incorporen mecanismos activos de política pública para apoyar los sectores vulnerables.
4. La necesidad de transitar hacia un estadio de efectiva regulación financiera, que al mismo tiempo propicie el estímulo a la movilización de recursos e inversiones en infraestructura, tecnología verde y programas sociales inclusivos.

En síntesis, los países de América Latina y el Caribe tienen que impulsar el crecimiento sin grandes desequilibrios fiscales y en un escenario global muy incierto. En esta perspectiva, una integración comercial más profunda se constituye en un elemento importante de las estrategias de crecimiento y de desarrollo de los países de la región ya que podría converger con las necesarias políticas nacionales orientadas a sostener la actividad y, en una perspectiva de mediano y largo plazo, a promover la diversificación productiva y a hacer frente a los desafíos de la era digital y de la llamada cuarta revolución industrial.



Hoy día están en vigor en América Latina y el Caribe no menos de 33 Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) que configuran un mosaico de ACP relativamente pequeños, cada uno con su propio conjunto de reglas de origen, lo cual no permite a la región cosechar los beneficios del importante trabajo ya realizado. Actualmente, alrededor del 80% del comercio se encuentra bajo régimen de preferencias, de modo que en ese sentido América Latina y el Caribe exhibe importantes avances en términos del libre comercio. Sin embargo, en la práctica, el comercio se ve asfixiado por la complejidad y las inconsistencias entre los diferentes ACP, así como por algunas brechas importantes (BID, 2018).

La perspectiva de reforzar la integración económica a nivel regional pudiera parecer contradictoria o equívoca en el actual contexto, cuando algunas economías industrializadas parecieran avanzar en la dirección opuesta y las percepciones proteccionistas y aislacionistas intentan consolidarse. Sin embargo, los efectos de la liberalización del comercio y la integración económica, pueden ser en cierto sentido diferentes en las economías en desarrollo en comparación con sus contrapartes más ricas (BID, 2018). Además, y sobre todo, en un escenario en que la demanda externa “extrarregional” crece a ritmos modestos y con riesgos de reversión así como de exacerbado proteccionismo, el impulso a la demanda interna “regional” se constituye en expediente válido para crecer económicamente en un entorno internacional incierto. De todas formas, los gobiernos y las instituciones regionales deberían tener presente que se requieren instrumentar mecanismos de apoyo estructural y compensación a favor de los perdedores potenciales de un proceso - necesario hoy como nunca - de integración más profunda.

Como señala el BID, un mundo más proteccionista podría tener graves impactos en las pequeñas economías abiertas de la región latinoamericana. Una integración más profunda es útil para América Latina y el Caribe en cualquier escenario, pero sería particularmente beneficiosa si se materializara este escenario más negativo. Ningún momento ha sido más importante que el presente para adoptar iniciativas osadas en aras de una verdadera integración comercial (BID, 2018).

No obstante, cuando se realiza un balance de la situación que hoy muestran los procesos o esquemas de integración económica en nuestra región; queda claro que el esfuerzo por delante es descomunal. En efecto, el estado de los procesos integracionistas deja mucho que desear.

En general, la dinámica de la integración regional -compleja, contradictoria y hoy enfrentada a significativos retos- presenta actualmente un balance nada alentador cuando se toman en cuenta algunos de los

indicadores de referencia para medir el alcance y profundidad de la integración en su dimensión económica:

1. El nivel del comercio intra-regional de ALC es bajo y con una tendencia crónica a su reducción en tiempos de desaceleración/recesión en los países latinoamericanos. Es más, el comercio intrarregional se desplomó y cayó más que las exportaciones totales al resto del mundo entre 2014 y 2016. Esto pone de relieve un comportamiento fuertemente pro-cíclico del comercio intrarregional - aunque se exceptúa de este patrón el comercio entre los países centroamericanos -.
2. En ALC hay grandes limitaciones en términos de “facilitación del comercio” entre las economías de la región. Pese a que América Latina y el Caribe presenta mejores resultados que otras áreas en desarrollo, la región enfrenta serias restricciones para reducir los costos no arancelarios y el tiempo requerido para las operaciones de comercio exterior, los que son incluso mayores cuando se trata del comercio intra-regional.
3. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), habiendo contribuido a la formación de una amplia red de acuerdos de liberalización arancelaria bilateral o subregional, que suman más de setenta acuerdos suscritos y vigentes, se enfrenta actualmente a un complejo panorama caracterizado por las dificultades para el logro de la convergencia de dichos acuerdos, la profundización de los vínculos comerciales entre sus miembros, y la conformación de un Espacio de Libre Comercio (ELC) entre las naciones que forman parte de la asociación.
4. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se enfrenta con importantes diferencias entre sus miembros. El comercio intra-bloque ha seguido manifestando crónicos problemas, gravitando, esencialmente, entre dos contradicciones fundamentales: i) las fricciones comerciales recurrentes entre Argentina y Brasil, que han llevado a acusaciones recíprocas de violación de los acuerdos y de prácticas proteccionistas; y ii) los continuados cuestionamientos de los países más pequeños (Uruguay y Paraguay) respecto a las asimetrías y a que los beneficios del proyecto de integración se han concentrado, en lo fundamental, en los sectores empresariales dominantes de los dos socios mayores. El MERCOSUR se encuentra en una encrucijada, y tiene a corto plazo que lograr un consenso mínimo entre sus miembros, que permita tomar urgentes decisiones con vistas a: i) revitalizar el comercio intra-bloque; ii) concluir la negociación

del Tratado de Asociación con la Unión Europea; iii) consensuar la relación con China y la posibilidad de negociar en conjunto con el gigante asiático; y iv) definir institucionalmente su relación con la Alianza del Pacífico.

5. La Comunidad Andina (CAN) - a pesar de que no se han verificado los pronósticos más adversos de los últimos tiempos, con relación a su futuro - sobrevive en medio de crecientes síntomas de irrelevancia institucional, sobre todo para algunos de los principales actores económicos y políticos de sus estados miembro. No obstante los intentos recurrentes por lograr cierto fortalecimiento en distintos ámbitos de este mecanismo, y la disminución de tensiones entre los Estados Miembro observada en los últimos años, la realidad es que la densidad comercial del acuerdo se ha visto en extremo afectada desde la salida de Venezuela, que constituía el comprador por excelencia de la subregión, y soporte fundamental de los niveles de comercio intra-CAN. Parte importante de las incertidumbres casi permanentes sobre la CAN en los últimos años se asocian a las muy amplias diferencias en términos de estrategias y políticas económicas (y también en cuanto a modelos políticos), lo que se manifiesta en divergencias marcadas en cuanto a modalidades de inserción externa entre Colombia y Perú por una parte, y Ecuador y Bolivia, por la otra.
6. En el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM), se ha continuado transitando por un complejo proceso de redefinición de su estructura institucional. En el marco de un escenario internacional complejo, los países de la CARICOM se han visto enfrentados a la necesidad de reexaminar el conjunto de sus políticas, incluidas aquellas referidas al papel que debe jugar la integración. Entre las cuestiones de mayor interés examinadas por la CARICOM en años recientes, está la reflexión acerca de la necesidad de impulsar una genuina política exterior común ante los cambios geopolíticos y geoeconómicos que vienen ocurriendo a nivel mundial. Al mismo tiempo se debe concretar la consolidación del postergado mercado y economía únicas (*Caribbean Single Market and Economy* -CSME).
7. Por su parte el ALBA-TCP, a pesar de las enormes expectativas que generó, así como la sistemática incorporación de nuevos miembros hasta diciembre de 2014 y sus particulares principios en términos de flexibilidad, tratamiento de las asimetrías, la prioridad otorgada a la dimensión humana del desarrollo y la cooperación técnica y financiera que fue capaz de proporcionar; se enfrenta actualmente a muy serios problemas que pudieran conducirla a su virtual estan-

camiento. Dicha situación es resultado, en lo esencial, de las grandes dificultades económicas e institucionales que viene confrontando la República Bolivariana de Venezuela; las enormes disparidades en términos económicos, sociales, y de modelos de desarrollo entre sus miembros; la poca efectividad de los mecanismos ensayados para lograr una mayor interacción comercial y productiva entre sus integrantes; y las serias limitaciones en términos institucionales que han caracterizado desde sus inicios a este singular proyecto de cooperación e integración económica.

En este balance general sobre el estado de los procesos de integración económica en ALC conviene resaltar las particularidades del caso centroamericano que constituye - a pesar de los agudos problemas de naturaleza política y social que enfrenta actualmente el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) - una excepción en cuanto a la elevada densidad de los vínculos económico-productivos intra-subregionales. También resulta necesario hacer referencia a la dinámica del más reciente esquema de integración económica que aparece en nuestra región: la Alianza del Pacífico.

La Alianza del Pacífico (conformada por Perú, México, Chile y Colombia) ha mostrado importantes avances - desde su creación el 28 de abril de 2011 - en términos de movilidad de bienes, de personas, de servicios y de capitales; y en tal sentido algunos observadores y analistas la consideran como el espacio de integración económico-comercial de mayor dinamismo en la región en la actualidad. Como causales de tal “dinamismo integrador” se enfatizan las afinidades existentes entre los estados miembro de la Alianza del Pacífico en cuanto a modelos de desarrollo económico y organización política, lo que otorga estabilidad y consistencia a los acuerdos que se adoptan. En efecto, aunque en todos los países miembros de la Alianza del Pacífico se han dado cambios en las coaliciones de gobierno, el proyecto económico nacional no ha sido modificado en ninguno de ellos en las últimas dos décadas. Esto sugiere la hipótesis de que se ha consolidado un consenso básico o una suerte de hegemonía en las élites políticas respecto a la aceptación del “liberalismo económico”, lo que resulta funcional a la adopción e implementación de políticas de Estado, en oposición a políticas de gobierno que se ven sometidas a sistemáticas modificaciones por cambios en la configuración ideológica de las coaliciones que acceden al poder (CRIES, 2014).

No obstante lo anterior, tampoco la Alianza del Pacífico deja de tener desafíos importantes a futuro. El primero de ellos se refiere al muy bajo nivel de comercio intra-alianza en tanto los principales socios comer-

ciales de cada uno de sus miembros son potencias extra-regionales. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, está el reto de lograr una mayor interacción económica entre sus miembros cuando cada uno de ellos tiene en vigor acuerdos de libre comercio de “última generación” con las principales potencias económicas y comerciales del mundo, los cuales constituyen el sustento normativo de los flujos dominantes de comercio e inversiones recíprocos que los mismos mantienen con socios extra-regionales. Otro tema relevante para la mayoría de los miembros del grupo es cómo diversificar su estructura exportadora de bienes y servicios, logrando un incremento de la calidad y del contenido tecnológico de los rubros exportables. Por último, la agrupación tiene que consensuar cómo articular sus intereses con los de cada uno de los 42 países que hoy día ostentan la categoría de observadores en la misma.

De todas formas, y como se ha sostenido en este trabajo, la incertidumbre y el probable entorno negativo para los grandes tratados comerciales globales se suma a los motivos por los que todos los países latinoamericanos y caribeños deberían pasar a la acción en la agenda de integración regional. Independientemente del escenario comercial predominante, la región sólo puede ganar con un mercado interno más fuerte, más eficiente y más integrado. Los beneficios de una mayor integración en relación con el statu quo son todavía más evidentes en un escenario más extremo de fricciones comerciales, en el que es probable que las exportaciones de la región puedan incluso disminuir.

Obviamente los acuerdos de integración regional no son una panacea para solucionar todos los problemas de crecimiento de la región, ni tampoco son una póliza de seguro total contra el aumento de trabas comerciales globales. Sin embargo, una mejor integración regional puede ofrecer beneficios tangibles (sobre todo en escenarios más extremos), con costos moderados (BID, 2018).

### **A modo de conclusión**

Las principales conclusiones de este trabajo pueden ser resumidas en los puntos siguientes.

En el marco de una crisis de la globalización - abierta con la crisis financiera de 2007-2008 - que no ha sido totalmente superada en el plano económico, las críticas y cuestionamientos al proceso de creciente internacionalización que se ha desatado y acelerado en las tres últimas décadas se han acentuado. Estas críticas no se han centrado

primordialmente en el déficit de regulación y gobernanza del nivel financiero de la globalización - que ha sido el principal generador de la inestabilidad y de las crisis económicas internacionales producidas en los últimos años - sino, sobre todo, en el cuestionamiento proteccionista de su dimensión comercial.

En este contexto, el cambio producido en el consenso dominante sobre el multilateralismo es la transformación más evidente que se observa a nivel internacional en los últimos tiempos, y la llegada al poder de la administración Trump no ha hecho más que consolidar tal cambio, reforzando la tendencia al bilateralismo en las relaciones internacionales. El enfoque excesivamente agresivo de Trump - con amenazas de abandonar los compromisos internacionales formales de Estados Unidos e introducir barreras y medidas comerciales proteccionistas - ha puesto en crisis la credibilidad y confianza en el actual “orden internacional”.

Sin embargo, las raíces del proceso de globalización son profundas y el orden mundial existente es sumamente “resiliente”. Pero para evitar el desarrollo de guerras comerciales costosas y la generación de nuevos focos de inestabilidad, los esfuerzos multilaterales concertados siguen siendo vitales para preservar las mejoras recientes de la coyuntura económica mundial, fortalecer las perspectivas a mediano plazo y lograr que los beneficios del avance tecnológico y la integración económica internacional puedan distribuirse con mayor equidad.

En los últimos años, la economía mundial estuvo atrapada en lo que se denominó un “episodio prolongado” de bajo crecimiento y los análisis en términos de “estancamiento secular” han suscitado importantes debates. A pesar de la reanimación reciente de la actividad económica mundial, durante el período 2012-2017, el producto bruto global se expandió a una tasa promedio anual de sólo 2,5 %, menor que el registro promedio de 3,4 % observado en la década previa a la crisis abierta en 2008.

A su vez, tras la contracción del bienio 2015-2016, la evolución del PIB de América Latina y el Caribe mostró una ligera recuperación del dinamismo de la actividad económica regional en 2017 que obedeció fundamentalmente al inicio de la reanimación del crecimiento que presentaron dos de las más importantes economías de América del Sur (Argentina y Brasil). Si bien el mayor dinamismo de 2017 - y el previsto para 2018 - será casi generalizado, al igual que en años anteriores sus magnitudes han exhibido y exhibirán una marcada heterogeneidad dentro de la región. Y, sobre todo, el crecimiento que se vislumbra en el corto y mediano plazo será relativamente modesto.

Así, en un escenario de crecimiento mundial moderado, de creciente “tentación proteccionista” y de fuertes interrogantes sobre el futuro de la gobernanza económica internacional, se advierten riesgos e incertidumbres que, en el futuro inmediato, tendrán efectos sobre el comportamiento económico y social de los países en desarrollo, y en particular los de América Latina y el Caribe - con impactos diferenciados, claro está, en las diferentes subregiones y países en función de la orientación productiva y comercial de cada economía. En términos generales, el aumento de las barreras al comercio y la realineación regulatoria, que también podrían afectar negativamente la inversión internacional, pueden reducir la eficiencia de la producción e influenciar a la baja el crecimiento potencial - de por sí debilitado tras la crisis financiera de 2008 - en las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo. Además, la prevista normalización de las tasas de interés a nivel internacional puede fragilizar la situación de las economías de la región que han experimentado un significativo incremento de su endeudamiento externo en los últimos años.

Teniendo en cuenta este escenario global con alto grado de incertidumbre en este trabajo se plantea que los países latinoamericanos y caribeños deben adoptar políticas caracterizadas por una gestión macroeconómica prudente, sin grandes desequilibrios fiscales, asociadas a políticas estructurales que permitan enfrentar los grandes retos sociales y productivos que caracterizan a la región.

Se subraya además que, a pesar de que la situación actual de los procesos integracionistas deja mucho que desear, es más necesario que nunca, frente al riesgo de un creciente proteccionismo a nivel internacional, promover de modo pragmático la integración regional para, en relación con el imperativo de crecimiento que enfrentan los países latinoamericanos y caribeños, sostener la demanda y la actividad en el subcontinente y, en una perspectiva de mediano y largo plazo, favorecer la diversificación productiva.

## Referencias bibliográficas

“Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2017.

Baldwin, Richard y Philippe Martin, “Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences,” *NBER Working Paper*, No. 6904, Enero 1999.

- Bordo, Michael, Barry Eichengreen, y Douglas A. Irwin, “Is Globalization Today Really Different than Globalization a Hundred Years Ago?,” *NBER Working Paper*, No. 7195, Junio 1999.
- “Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial”, BID, Enero 2018.
- CIEM, “Impactos de la evolución económica mundial 2016–2030 sobre Cuba” (Síntesis elaborada por José Luis Rodríguez), mimeo, La Habana, 2016.
- “El FMI y la OMC piden respeto a las reglas del comercio internacional”, SELA Servicio Informativo, 10 de abril de 2017a.
- “G20, Conversaciones sobre clima y economía”, SELA Servicio Informativo, 07 de julio de 2017b.
- “Global Economic Perspectives”, World Bank, enero 2018.
- Hu, Fred & Michael Spence, “Why Globalization Stalled and How to Restart it”, *Foreign Affairs*, Vol. 96, Number 4, Julio/Agosto 2018.
- “La Recaida. América Latina y el Caribe frente al retroceso del comercio mundial”, en *Monitor de Comercio e Integración 2015*, INTrade-BID, 2015.
- Moneta, Carlos Juan y Carlos Quenan (Ed.), *Las reglas del juego: América Latina, globalización y regionalismo*, Buenos Aires: Editorial Corregidor, 1994.
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín (Ed.), *Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Bogotá: Editorial Alfaomega – CEPAL, 2003.
- “Panorama de la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización”, CEPAL, 2016.
- “Reporting on the Sustainable Development Goals. A survey of reporting indicators”, UNCTAD, UNCTAD/SER.RP/2018/1, 2018.
- Rodrik, Dani, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York and London, W.W. Norton, 2013.
- Ruchir, Sharma, “The Boom was a Blip. Getting used to Slow Growth”, en *Foreign Affairs*, Vol. 96. Number 3, Mayo/Junio 2018.
- Serbin, Andrés, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, “¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10, Buenos Aires: CRIES, 2014.
- Sullivan, Jake, “The World After Trump”, en *Foreign Affairs*, Vol. 97, Number 2, Marzo/Abril 2018.



Summers, Lawrence H., “The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It”, en *Foreign Affairs*, Vol. 95 Number 2, Marzo/Abril 2016.  
“World Economic Situation and Prospects”, United Nations, 2017.



# The Contemporary Crisis in Globalization and its impact on Latin America with special reference to the Caribbean region of Latin America

---

*Jessica Byron*

## **Introduction**

This contribution evolved out of a panel discussion that was organized around a series of questions concerning the development and evolution of globalization since the 1990s; the potential consequences of the current political crises for the future of globalization processes; and the major implications and lessons on the way forward for Latin American and Caribbean economies and societies. The following sections first make reference to major features of globalization and to the earlier discourse on its implications, which remain relevant to our analyses of the contemporary tendencies. Thereafter, I discuss the consequences of these new developments for countries and regions in the South. The final section examines the outlook specifically for small, developing economies in the Greater Caribbean sub-region of Latin America and the Caribbean.

## **I. The development and evolution of globalization since the 1990s**

The discussion draws from three definitions and observations about globalization. Mittelman (1997:3) describes it as

“a worldwide phenomenon [...] a coalescence of varied transnational processes and domestic structures, allowing the economy, politics, culture and ideology of one country to penetrate another. The chain of causality runs from the spatial reorganization of production to international trade, to the integration of production and to the integration of financial markets [...] driven by changing modes of competition,

globalization compresses the time and space aspects of social relations [...] (it is) a market-induced, not policy-led process”.

In the light of recent big data developments and the acquisitions of massive amounts of personal data allegedly to influence voters' political behaviour, one might modify Mittelman's conclusion to add that globalization is increasingly technology-led, and the political and policy dimensions require more and more attention. Bisley (2007:6) places more emphasis on the social dimensions of globalization, defining it as “a set of social consequences which derive from the increasing rate and speed of interactions of knowledge, people, goods, capital between states and societies”. Finally, Amartya Sen (2002) gives a timely reminder that globalization is neither new nor is it primarily Western as many of the main drivers and actors of globalization both historically and currently are located far away from the West.

We can agree on the following properties of globalization. It has always been characterized by its uneven nature and its inequalities, both within and between countries, as much by its widespread exclusion and marginalization effects as by increasing prosperity. Major social disruptions have also been inherent to globalization. Globalization has been driven by technological changes, many of which are very beneficial, but we are now at the point where ever-increasing automation and artificial intelligence raise fundamental ethical questions about the relevance of human beings, the value and broader functions of human labour, about the overall organization of human societies and their relationship with the ecosphere.

Globalization has also been driven by policies of deregulation, and has been characterized by cycles of volatility, rising vulnerability for all societies, and by the privileging of transnational economic actors. Globalization has been characterized by tremendous human mobility, by dislocations and migrations due to shifting labour market opportunities, economic deprivation for many, conflicts and social turmoil, natural and man-made disasters.

There have been some globalization “winners” among emerging economies, notably among the very large economies like China and India and agile smaller economies like Chile, Singapore, or Mauritius. Many, but not all of those who have benefited substantially from globalization are located in the Asia-Pacific area. However, the spread of globalization tendencies and the rise of new global economic actors has had positive effects for many other Southern economies, even if they have been more limited in duration – investment flows, trade increases

especially in commodities, power modifications in global governance processes and more pronounced shifts towards multipolarity with the opportunities for more diversified development partnerships.

However, contemporary globalization has also been especially stressful for developing societies. Even more than the rest of the world, they have had to engage in a constant struggle to adapt to and keep abreast of the requirements of the global economy, to deal with its demands and volatility, and they have limited capacity to buffer their economies from periodic shocks associated with the latter. This has been one of the defining characteristics of the experience of globalization in Latin America and the Caribbean.

The contemporary trend of a retreat from globalization in major Western societies is really “a chronicle long foretold”, to paraphrase Gabriel Garcia Marquez. Dani Rodrik, way back in 1997, posed the question “Has Globalization gone too far?”. He argued that global integration, national sovereignty and democracy were incompatible. Ashok Bardhan (2009) reformulated and expanded on Rodrik’s argument by stating the incompatibility of globalization, free market principles, democracy and national policy independence. To the four elements that he lists, we should add a fifth element, namely the new technologies which in many respects may be profoundly disruptive for the future of work and therefore for social well-being. Both Bardhan and Rodrik focused their analysis and forebodings primarily on the leading industrialized societies in the West, and the reactions of their populations to the changes wrought by globalization to their national institutions, value systems, social protection mechanisms and social contracts. Such issues are equally cogent in emerging economies but have generally received less attention, perhaps because it was felt that the latter actors, riots notwithstanding, could not interrupt the overall process of globalization.

But in fact, many of the reactions of both developed and developing societies have combined to produce the current shifts. First, large numbers of affected people from developing countries not only stage domestic social protests but vote with their feet and migrate. The ‘push factor’ in such migration comes not only from a lack of economic opportunity at home, but also because the increasing vulnerability of their societies has resulted in increasing insecurity from social instability and political ungovernability. Second, the rising tide of economic insecurity, frustration, nationalism and often xenophobia in many industrialized societies has resulted in a wave of support for populist leaders with nationalist agendas, votes against global and regional

integration, the embrace of zero-sum economic stances and declining support for multilateralism.

To continue the theme of a chronicle long foretold, Cox, Amin, Strange and Gilpin have all analysed the exhaustion of the current system of global capitalism, its inevitable and deepening crises and the need for a profound rethinking and reconstruction of the system. Finally, in this limited, non-exclusive list, Held and McGrew (2002), Jan Aart Scholte (2005), Bisley (2007) and institutional sources like the International Labour Organization (ILO) have written extensively about the need to transform global governance towards more equity and sustainability, and more benign forms of globalization. Despite the contributions of these scholars and many others on the urgent need for globalization reforms, globalization is now at a crucial watershed.

## **II. The outcomes of the current political crises: the end of globalization or alternative globalizations?**

Globalization has definitely slowed down in the aftermath of the 2008 – 2012 economic recession, and there are attempts to reverse its directions by some large Western economies alarmed at the impact on their own societies. This will probably not mean the end of globalization but it will be significantly modified, and will feature a more diverse group of leaders, notably China (Acharya, 2017). The inexorable economic power shift seems set to continue from now to the 2030s with Asia-Pacific dominance in various spheres.

Authorized labour migration flows from Southern to some Northern economies, notably the United States and parts of Europe, are on the decline. This has major implications for many developing countries given the importance of the global labour market for personal and family incomes and for national “Gross domestic product (GDP)”. At the same time, South-South migratory flows are increasing, certainly within the Latin American and Caribbean region. While this is being facilitated in response to labour market demand and humanitarian issues in some countries, many states and societies do not have coherent social integration or other policies in place for large inflows of migrants. There is a pressing need for immigration policies and practices to evolve to meet the changing global and local environments.

In the short to medium term, a more antagonistic globalization is emerging with conflicts brewing over trade, migration and other owner-

ship and control issues. Many societies see globalization as a zero-sum game, only welcoming globalization-friendly policies if they will work primarily for them. Global recession and political upheavals have meant major shocks for multilateral organizations in their missions of conflict management and development cooperation. In the latter context, we witness dramatic declines in donor funding for programmes like climate change adaptation and humanitarian protection that are designed to mitigate the worst consequences of natural disasters, political and socio-economic crises. Multilateral institutions are threatened not only by reduced budgets but by the tensions among leading member states on matters of trade, finance, security and the natural environment. Global governance processes are increasingly dysfunctional and there are urgent calls to overhaul and change the rules of operation in order to strengthen organizations like the World Trade Organization (WTO) (Azevedo, 2018). Other major multilateral bodies experience legitimacy issues, one manifestation of which has been member states' construction of alternative fora in which to deal with political crises.<sup>1</sup> Many organizations face the imperative of extensive reform and renewal if they are to survive current challenges to their relevance.

Parallel globalizations are required, if only to encourage innovative approaches to old challenges, even though they may not always lead to better governance of globalization. Regionalization has been for a long time a major dimension of globalization, and there are major examples in the European Single Market, NAFTA and the integrated value chains of production across East Asia. However, such regionalization is under pressure and is being reconfigured by current developments. Examples include the EU and the trauma of BREXIT, NAFTA's review and renegotiation and the TransPacific Partnership (TPP) which has survived the US opt out in 2017. In Latin America and the Caribbean, many regional and sub-regional groupings, structures and processes are currently dysfunctional, challenged by national political crises, resource issues and polarization of their membership.

What can one make of this confused scenario? Acharya (2017: 279) argues that the reinvention of globalization will be led more by ini-

---

<sup>1</sup> One major example is the Organization of American States. UNASUR was formed in South America in 2008 and for a few years functioned as a preferred institutional forum to the OAS for political crisis management among its members. Likewise, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), formed in 2010 does not include the United States and Canada in its membership. The OAS has experienced deepening ideological conflicts and mistrust among its members and was recently shaken by Venezuela's decision in May 2017 to withdraw from the organization.

tatives from the East than the West and “will be anchored more by South-South linkages rather than North-North ones”. This form of globalization will be predominantly economic. He foresees a world of “multiple modernities”, one in which there will be more emphasis on preserving state sovereignty and a reduced emphasis on political ideologies such as the promotion of democracy and human rights protection. He emphasizes not only the multiplicity of actors, interests and partnerships in the new globalized community, but the need for most of these actors to gain greater recognition and assume greater responsibility for the stabilizing and maintenance of global order.

### **III. The future shape of globalization in Latin America and the Caribbean: major lessons**

Latin American and Caribbean societies have been dramatically transformed by globalization since the 1990s. The Greater Caribbean region in particular has experienced successive waves of economic liberalization, productive sector restructuring and the need to adapt practically every decade to competitive strategic shifts in the larger North American economic environment to which it is linked. While some economies like Panama and Costa Rica have coped with the demands of adaptation, others still struggle to find sustainable productive bases for their economies and to make the necessary investments in human and other resources for successful transitions from commodity-based economic activity. Most Caribbean economies are characterized by unsustainable public debt burdens, fragile natural environments threatened by climate change and heavy reliance on a narrow range of service sector economic activities. The latter include tourism, labour migration to North America and elsewhere, accompanied by the despatch of remittances which account for significant proportions of the GDP of the home countries.

For some countries and territories, there is also a significant reliance on low tax offshore financial sectors which are now pressured to comply with increasingly restrictive regulatory frameworks dictated by the European Union and the United States. Likewise for microstates struggling to generate new sources of revenue, economic citizenship has become an attractive form of income generation, albeit one laden with risks and complex questions about the meaning and rights of citizenship. In this context, for the smallest states, the concept of sovereignty is undergoing redefinition. The themes of sovereignty and



citizenship are controversial and contested and will generate debate between state and civil society actors within these jurisdictions for the foreseeable future.

The underbelly of globalization in the Caribbean and Latin America has been the explosion of transnational organized crime, particularly in the trafficking of narcotics and arms. In parts of the region, especially the Greater Caribbean and the Andean countries, crime and violence pose major threats to human security (UNODC, 2013). One can conclude that the major question facing the Caribbean region in the emerging phase of globalization is how to construct more sustainable livelihoods than the existing ones.

Most Latin American and Caribbean economies are open economies, deeply engaged with a range of external markets, not only in North America and Europe but also in the Asia-Pacific zone, and for a few countries like Cuba and Brazil, African markets are also important. However, in the Caribbean, colonial history and geography continue to exercise a major influence over trade patterns. Sixty to eighty percent of goods and services trade is with North America and much of the remainder with EU countries, notably with the United Kingdom. China is gradually emerging as a major economic partner, primarily through physical infrastructure investments and commodities trade. However, Chinese FDI in the Caribbean is still minor, both in terms of overall investment flows to the Caribbean and especially in terms of Chinese FDI in Latin America (Bernal, 2016: 8–9). As globalization is reconfigured towards the Asia-Pacific region, small economies located in the Caribbean Basin may have to navigate between the geopolitical currents of US-China relations and China-Taiwan relations, given their involvement with all three powers. With regard to South-South economic linkages of the Caribbean Community countries, Trinidad, Guyana and Suriname have more diverse trade links with Latin America than their counterparts where the institutional and logistical connections are still lacking.

Migration and its development effects are a key dimension of globalization for countries in Latin America and the Caribbean, most of which have significant diasporas primarily in North America but also in Europe and increasingly in other countries of the Americas. Migration to the latter increased by over 39% between 2009 and 2012 (OAS/OECD, 2015: xviii). Between 2010 and 2013, migration into Latin America and the Caribbean increased by 17% per annum on average which may be due to reduced movement to OECD destinations and

increased intra-regional mobility. Much of the migration flow within the Caribbean region is said to come from other Caribbean countries (OAS/OECD, 2015). Remittance flows back to origin countries are a significant economic dimension of migration, amounting in the case of some Greater Caribbean countries to over 30 percent of GDP in 2017. Even with the hard-line anti-immigration policies adopted by the US Trump administration, US-LAC remittance flows increased by 8 percent in 2017 (InterAmerican Dialogue, 2018). Anti-globalization positions in the US are manifested strongly in the Greater Caribbean region in anti-immigration policies which include current US moves to end the Temporary Protected Status of thousands of Central American and Haitian nationals in the US, to return DACA individuals to their countries of origin and proposals to impose a tax on remittances. These developments, as well as the abrupt halt to the US-Cuba normalization process in 2017 will be seminal to Caribbean-US relations over the next five or more years and the spin-off effects will drive regional and hemispheric integration and Greater Caribbean societal engagement with other development partners.

A significant economic lesson that can be drawn concerns the extent to which countries in the Caribbean derive their livelihoods primarily by supplying a range of services, likewise the extent to which they are reliant on and participate in the global transportation sector. However, data collection on their service sectors remains patchy and under-recorded, under-measured and policies are made intuitively rather than being based on transparent and accurate data on the service industries and their significance to local economies. There needs to be greater emphasis on improving local data collection and analysis of service sector activity and on lobbying for more effective data collection and measurement techniques on trade in services in international institutions.

Another major lesson is the absolute imperative to democratize consultations and decision-making on global and national economic policy, paying more attention to the social dimensions of globalization and looking at ways of organizing LAC societies that rely more on local and indigenous resources. Climate change is directing us along this path. Significant multilateral partners are ECLAC/CEPAL, the United Nations Development Programme (UNDP) and the ILO in exploring the social dimensions of globalization, human development and social protection in the LAC region. Resources must be allocated to maintaining and expanding such programmes and specially to programmes that expand opportunities for marginalized communities and for young

people. Latin American and Caribbean youth must play a major role in national and regional governance, particularly in deliberations and decisions concerned with technology choices for the societies and the reform of education systems. Technology and education are crucial elements in Latin American and Caribbean strategies for sustainable human development and youth are the people who have the greatest stakes in evolving globalizations.

Acharya (2017:280) argues that “the maintenance of world order depends on regional orders”. Although most regional institutions in Latin America and the Caribbean are experiencing crises of legitimacy, relevance and resources, stronger and more effective regional governance is still an important element in building LAC actors’ capacity to participate in the new phase of globalization and to cope with its destabilizing aspects. The need to ensure the functioning of regional governance mechanisms is evidenced by the deepening forms of regionalization such as migration flows and other transnational activities. Despite shrinking state budgets, LAC actors must be prepared to contribute more national resources and to search for innovative approaches to financing global and regional institutions that contribute to sustainable development of our societies and enable us to constructively coordinate stances in the global space.

There is a need to focus research on the roles and practices of Southern partners in global and regional governance and on how to bring greater transparency, accountability and sustainability to LAC governance processes. There is the need to consciously and reflectively develop and deepen relationships with emerging powers, exploring their visions of local and global governance, their models of cooperation, and the interactions between their societies and Latin American/Caribbean ones in the process of collaboration and exchange.

## References

- Acharya A., “After Liberal Hegemony: The Advent of Multiplex World Order”, in *Ethics and International Affairs* 31(3) 2017, pp. 271-285.
- Amir S., *Capitalism in the Age of Globalization: The Management of Contemporary Society* London: Zed Books, 1997.
- Azevedo R., “Strength and Flexibility are Essential for an Effective Trading System” 3/04/2018. [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra217\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra217_e.htm) accessed 10/04/18.

- Bardhan A., "Two Views on the Cause of the Global Crisis: Part 2: The Twin Excesses – Financialization and Globalization – Caused the Crash" *Yale Global* 2009 reprinted in Lechner F., Boli J. eds. 2015 *The Globalization Reader*, Chichester: Wiley Blackwell, 2009.
- Bernal R., *Chinese Foreign Investment in the Caribbean* "Potential and Prospects IDB TN-1113, Washington DC: IDB, November 2016.
- Bisley N., *Rethinking Globalization*, London: Palgrave Macmillan, 2007.
- Cox R., "A Perspective on Globalization", in Mittelman J. ed. *Globalization: Critical Reflections* Boulder Col.: Lynne Rienner, 1996.
- Gilpin R., *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21<sup>st</sup> Century*, Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Held D., McGrew A. (eds), *The Global Transformations Reader*, London: Wiley, 2003.
- Inter-American Dialogue, *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2017* 31/01/2018 <https://www.thedialogue.org/resources/remittances-to-latin-america-and-the-caribbean-in-2017-2/>
- International Labour Organization, *The Social Dimensions of Globalization* [www.ilo.org/public/english/wcsdg/globali/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/globali/index.htm)
- Mittelman J. (ed.), *Globalization: Critical Reflections*, Boulder Col.: Lynne Rienner, 1996.
- OAS/OECD, *International Migration in the Americas :Third Continuous Reporting System on International Migration in the Americas*, 2015. [www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-ENGLISG.pdf](http://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-ENGLISG.pdf)
- Rodrik A., "Has Globalization gone too far?" reprinted in Held D., McGrew A. eds. 2003, *The Globalization Transformations Reader*, London: Wiley, 1997, pp. 323-327.
- Scholte J.A., *Globalization: A Critical Introduction*, London: Macmillan, 2005.
- Sen A., "How to Judge Globalism", in *The American Prospect*, 13 (1), reprinted in Lechner F., Boli J. eds. 2015 *The Globalization Reader* Chichester: Wiley Blackwell, 2002, pp. 19-24.
- Strange S., *Mad Money*, Manchester: Manchester University Press, 1998.
- UNODC, *Global Study on Homicide*, 2013. [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

# ¿Cambio de ciclo o post-globalización? El impacto en América Latina

---

Raúl Ochoa

La irrupción de la República Popular China sin dudas ha marcado un cambio de época. A medida que esta potencia ha ido creciendo, fue ocupando cada vez más espacios dentro del sistema internacional, lo que ha puesto a la potencia hegemónica (Estados Unidos) en dificultades, marcando el fin de un ciclo de dominio norteamericano.

El dominio hegemónico de los Estados Unidos requería del apoyo europeo y japonés en el desarrollo institucional del multilateralismo económico, financiero y comercial, del que sin dudas ya estamos presenciando su ocaso<sup>1</sup>.

## La irrupción de China

La irrupción China en el orden económico internacional posibilitó la incorporación de cientos de millones de personas a las clases medias no sólo en Asia, sino también en África y Latinoamérica. Debido a menores costos de producción, que se explican principalmente por las ventajas comparativas chinas en materia de remuneración de su mano de obra, su escala e infraestructura productivas, China pudo abastecer tanto a los países desarrollados (PD) como a países en desarrollo (PED) de artículos de consumo e insumos a precios más bajos, mejorando así el ingreso real de estos países.

Asimismo, la expansión china generó un aumento de los precios de las *commodities*, como el petróleo, los minerales y productos agrícolas,

---

<sup>1</sup> El no funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio, que proviene desde antes de la crisis financiera del 2008, con sucesivos fracasos de las Cumbres Ministeriales, indicaba una clara señal desde los países desarrollados (PD) que ese mecanismo había perdido su importancia y que eran más útiles los acuerdos de preferencias regionales o bilaterales. La asunción de Donald Trump hace más patente este divorcio, incluida la negativa a firmar declaraciones ministeriales e integrar paneles con árbitros norteamericanos. Los organismos financieros siguen, pero lo cierto es que China ha creado instituciones importantes paralelas a nivel regional y además es ya el 2º inversor externo después de EE.UU.

lo que a su vez mejoró la situación de una cantidad significativa de países en desarrollo y emergentes (PED). No obstante, ha sido capaz de absorber los incrementos en los valores de las materias primas, gracias a su enorme escala productiva. Ejemplo de lo afirmado precedentemente lo constituye el período que va entre 2003-2012, que muestra saltos de precios de esos bienes, entre tres y hasta diez veces, que no fueron trasladados a los bienes fabricados con esas materias primas y sus insumos, constituyendo, por lo tanto, un período de alto crecimiento de los PED con bajas tasas de inflación.

Con la irrupción china, las cadenas globales de valor (CGV) crecen y se expanden, porque además de abarcar el *hub* alemán en la Unión Europea y el norteamericano en el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), el *hub* chino se ha acoplado al japonés, de modo que la región del sudeste asiático adquirió una dimensión importante, dentro de la cual China pasó a ser - en un breve período de tiempo - la fábrica del mundo<sup>2</sup>.

El resultado neto de la irrupción china es claramente positivo: más empleo, mayor crecimiento, más consumidores y un aumento del comercio y las inversiones mundiales.

No obstante lo enunciado anteriormente, resulta necesario dar cuenta de los ganadores y perdedores del proceso de expansión económica de la República Popular China.

### **Ganadores y perdedores en el cambio de época e hiper-globalización**

China ha sido el gran ganador de este cambio de época, especialmente si se pone a consideración dónde se encontraba en 1978, cuando Deng Xiaoping iniciaba el primer plan de reformas. Por entonces, el ingreso anual por habitante no superaba los U\$S 100, y decenas de millones habían muerto por las hambrunas. En contraste, en la actualidad el ingreso per cápita se encuentra por encima de los U\$S 12.000 anuales, con una clase media que supera a la totalidad de la población

---

<sup>2</sup> La fábrica del mundo era en realidad la ensambladora, esto surge cuando en vez de analizar cifras de comercio, se toma la importancia del valor agregado en las CGV estudio efectuado conjuntamente por la OCDE y la OMC y entonces resulta que el aporte norteamericano, alemán, japonés, coreano es mucho mayor que el chino. Esto comenzó a cambiar a partir de la segunda década de este siglo, cuando la tecnología china va sustituyendo VA extranjero.

norteamericana<sup>3</sup>. Además, China es el segundo país del mundo que más invierte fuera de su territorio y ha pasado a representar la cuarta parte del gasto en turismo mundial, con el mayor número de viajeros anuales, todo ello en menos de tres generaciones.

El crecimiento de la economía china ha favorecido el desarrollo de su zona de influencia, lo que incluye no sólo a los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), sino también a los más países desarrollados de la región, como Japón, Corea del Sur y Taiwán. Aún cuando el producto bruto interno (PBI) de China ha cesado de crecer al 10% anual, su tasa de crecimiento actual, del 6,7% le permite seguir posicionándose como el motor de la economía global<sup>4</sup>.

Su expansión, inclusive sus inversiones y facilidades crediticias sujetas a menores condicionalidades que las provenientes de organismos multilaterales, han ayudado al desarrollo de países de África Subsahariana, así como también a países latinoamericanos y de Asia Central.

El incremento en la demanda de materias primas mejoró los precios de las *commodities*, e incrementó el volumen de exportación de los países productores. Si bien cabe señalar que, en la medida en que se producen mejoras en las condiciones de vida en China, se constatan cambios en el composición de la demanda, los precios internacionales de los alimentos, aunque no se sostienen en los niveles de 2011, continúan siendo lo suficientemente atractivos como para seguir apostando a su desarrollo. Adicionalmente, debe tenerse en consideración, que las mejoras alcanzadas en otros países en desarrollo han derivado en aumento de los consumos alimentarios, lo que ha permitido que los precios tengan una tendencia sólida y sostenida en el tiempo.

Por otra parte, la *hiper-globalización*, ha favorecido los ingresos no solo de empresarios y financistas, sino de una vasta gama de emprendedores e innovadores que, aprovechando los nuevos avances tecnológicos y las facilidades de conectividad a nivel global, han lanzado una cantidad de productos muy atractivos que disrumpe en segmentos de actividades cuyas barreras de entrada parecían inexpugnables hasta hace pocos años atrás.

<sup>3</sup> Fuente: FMI, *IMF Country Focus*, “China’s Economic Outlook in Six Charts”. 15 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/08/09/NA081517-China-Economic-Outlook-in-Six-Charts>

<sup>4</sup> Fuente OCDE, *OECD Data*, “People’s Republic of China”, Disponible en: <http://www.oecd.org/china/>

Además, el enorme desarrollo de las CGV con sus servicios *ex ante* y *ex post* fabricación, las tareas de coordinación, más las actividades *offshore* y *outsourcing*, requieren de personal altamente calificado, y son esos segmentos los que más han crecido y cuyos ingresos han mejorado sustantivamente, tanto en los PD como en los PED integrantes de las cadenas globales.

Previamente a la crisis financiera de 2008, pero con mucho mayor vigor *a posteriori*, han recrudecido los movimientos anti-globalización, anti-comercio y de cierre de fronteras a la inmigración y/o refugiados. Lo apuntado precedentemente no es casual, ya que obedece al hecho de que en la mayoría de los países desarrollados ha habido un severo deterioro relativo de los sectores medios, dicho en otros palabras, ha aumentado la inequidad en la distribución de los ingresos. Dicho factor tangible se le atribuye, en mayor o menor medida, al desplazamiento de empresas e inversiones a países de mano de obra barata, China en primer término; a los inmigrantes que aceptan trabajar por menos salario y le quitan oportunidades a los locales; al comercio internacional porque se importan productos más baratos que obligan al cierre de empresas nacionales, y al consiguiente despido de sus trabajadores<sup>5</sup>.

El caso norteamericano es paradigmático, ya que, por un lado, su economía y su nivel de empleo viene creciendo desde hace ocho años,<sup>6</sup> pero, por el otro lado, la disconformidad con la situación social, económica y laboral no ha disminuido, especialmente en los trabajadores blancos, con escuela secundaria completa o incompleta, sobre todo en el *Rust Belt* otrora sinónimo de grandes industrias y trabajos bien remunerados y seguros<sup>7</sup>.

En todas estas amplias capas de la población, una cuestión muy importante, y que explica el masivo vuelco hacia posiciones de extrema

---

<sup>5</sup> Si bien hay rasgos comunes, las particularidades son sellos propios: Gran Bretaña se va de la UE para evitar la inmigración proveniente de los países pobres del Este Europeo particularmente rumanos y polacos; para los austríacos, alemanes, húngaros y polacos no admitir refugiados de Siria o de origen musulmán; para los norteamericanos que votaron a Trump, echar a los inmigrantes ilegales, volver a tener más empleo industrial, frenar la inmigración y sobre todo poner delante de todo los intereses de EE.UU., inclusive denunciando los acuerdos ya firmados, de ahí la fuerza del slogan America First.

<sup>6</sup> Fuente: U.S. Census Bureau, *Data*, 2018. Disponible en: <https://www.census.gov/data.html>

<sup>7</sup> Este sector poblacional de mayoría blanca ha sufrido tal deterioro que han disminuido sus expectativas de vida en los últimos veinte años.



derecha populistas y de sesgo autoritario, es el temor e incertidumbre sobre el futuro, lo que propicia que el electorado escuche y vote soluciones extremas y de repliegue hacia dentro de sus fronteras.

En resumen, los fenómenos anti-comercio, antiglobalización, de cierre de fronteras y xenofobia, con epicentro en la mayoría de los PD tiene que ver con los perdedores de la globalización, la irrupción de China y otros emergentes como la India, y el impacto de las nuevas tecnologías.

### **Cambio de ciclo o post-globalización**

Dani Rodrik (2012) ha sido uno de los pioneros en destacar que la creciente globalización - incluida la financiera - tendía a acentuar las diferencias entre *winner and losers*, haciendo más complejo para los Estados dilucidar cuánta soberanía ceder (en aras de la globalización), y qué posibilidades reales tienen de ser verdaderos Estados nacionales y a su vez preservar los principios democráticos frente a las “soluciones fáciles” del populismo xenófobo y anti-comercio internacional.

Por esas razones, el autor aboga por una globalización moderada, que permita a los estados nacionales adecuados márgenes para desarrollar sus propios planes de desarrollo y llevarlos adelante sin tener tantos condicionantes que los hagan verdaderamente irrealizables (Rodrik, 2012).

Desde otro ángulo, Arthur Kroeber (2017), viene sosteniendo que una porción no menor de los daños de la globalización provienen de la forma en que el Estado chino viene usufructuando su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que le ha permitido comerciar e invertir libremente hacia otros mercados; mientras en el propio mantiene una serie de sectores considerados sensibles o estratégicos, sin posibilidades de ingreso para empresas extranjeras, o sólo bajo asociación con empresas locales chinas. El citado autor considera que la mejor forma de proteger los intereses norteamericanos o europeos no pasa por cerrarle el comercio, donde en vez de ganar, perderían, sino en complicarle la expansión de las *SOE's* (*State Own Enterprises*) que están en un plan de conquista adquiriendo empresas en el Exterior para tener mejor acceso a nuevas tecnologías, marcas, mercados y *management* (Kroeber, 2017).

Es muy importante el punto que señala Kroeber, porque no hay reciprocidad, las empresas chinas estatales ingresan a diferentes mercados

adquiriendo firmas, teniendo amplio apoyo financiero para hacerlo, mientras las empresas occidentales no pueden acceder a determinados sectores, o sólo son habilitadas si se comprometen a transferir el *know how* o asociadas a firmas locales muchas veces digitadas por las propias autoridades chinas<sup>8</sup>.

La primera reacción al respecto proviene de la Comunidad Europea (C.E.), que ha planteado al Consejo, y luego al Parlamento Europeo la necesidad de modificar las normas de *dumping* y subsidios, siempre dentro de lo establecido por la OMC. En ese sentido, se ha propuesto ampliar el criterio de la existencia de *dumping* (que tiene lugar cuando el precio de exportación es inferior al vigente en el mercado interno), recogiendo un concepto adicional que se refiere a las distorsiones de mercado, aspecto que específicamente tiene en cuenta el accionar de las SOE's. Asimismo, no pasa por alto cómo su decisiva participación puede alterar todo un sector, tal el caso del acero y aguas abajo y todo lo que lo contienen como insumo (Comisión Europea, 2017).

En virtud a apuntado anteriormente, es necesario observar que no existe anuencia entre los autores respecto de si estamos o no en la post-globalización, o en una regionalización que deberá convivir con las CGV, ni en una crisis que ha continuado con diferentes matices desde el 2008. Por el contrario, economistas como Anatole Kaletsky (2017) destacan que tal como ha sucedido en episodios anteriores, mecanismos financieros ad-hoc creados para evitar males mayores como fuera el *Quantitive Easing* (QE), y las muy bajas tasas de interés destinadas a provocar una reacción ante el tamaño del daño financiero ocasionado, funcionaron bien. El autor continúa apuntando que, contrariamente a lo esperado cuando el Banco de la Reserva Federal finalizó la emisión y comenzó a elevar levemente las tasas, la economía norteamericana continuó creciendo y creando empleo. El hecho que Japón lanzara el QE recién en el 2013, cuando los Estados Unidos comenzaba su rescate, y la Unión Europea lo hiciera aún más tarde a principios de 2015, favoreció el mantenimiento de tasas de interés bajas y sumado al hecho que tanto la tecnología como la competencia son factores disparadores hacia la deflación, han hecho posible que haya una corriente permanente de inversiones que se moviliza hacia la búsqueda de más renta, y de ahí que tengamos fuertes capitalizaciones en acciones, sobre todo en aquellas que más expresan la nueva economía.

---

<sup>8</sup> Hace años que la European Chamber of Commerce of China viene discutiendo con las autoridades de ese país un Acuerdo sobre Inversiones para asegurar un tratamiento bilateral similar.

Según esta visión, esta situación puede mantenerse por años, favoreciendo el crecimiento y manteniéndose la economía sin grandes riesgos de burbujas, dado este paradigma de bajas tasas de interés, factores deflacionarios, que contienen los precios de los activos y por lo tanto, si el dólar se aprecia, el equilibrio lo mantendrán otras monedas con tasas de interés más bajas (Kaletsky, 2017).

En otras palabras, si bien asistimos a un proceso de cambio de poder a nivel mundial por el ascenso de China y de otros países emergentes que van detrás, pero también avanzan como la India, esto no se está reflejando desde el punto de vista económico hacia una situación de crisis. Por otra parte, el ocaso de los organismos multilaterales como la OMC, que es irreversible pero que no sabemos que lo reemplazará y cómo, no implica que la posición norteamericana anti-acuerdos regionales o multilaterales cuya primera manifestación fuera el *Trans-Pacific Partnership* (TPP)<sup>9</sup> y ahora su postura en la revisión del NAFTA, no obstaculiza que otros actores se estén moviendo aceleradamente para actuar con China o, por el contrario, intentando neutralizar su radio de acción.

En este sentido conviene destacar los esfuerzos de Japón, Vietnam y Australia para cerrar el TPP 11 con algunas modificaciones importantes en lo que respecta a propiedad intelectual y laboral. Dichas negociaciones tienen por objeto posicionar favorablemente a los estados mencionados frente a la propuesta china del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Adicionalmente, y sobre la misma línea de lo apuntado precedentemente, es muy importante no pasar por alto el Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Japón que tomó velocidad a partir de las manifestaciones de Donald Trump.

Es destacable y merece señalarse por su simbolismo, el Acuerdo sobre Medio Ambiente firmado entre la Unión Europea y China como respuesta a la no ratificación norteamericana del Acuerdo sobre Cambio Climático de París.

La nueva política norteamericana ha obligado a una serie de sus tradicionales aliados a buscar un equilibrio en su relación con China. Esto se ha visto en el caso de Filipinas, dispuesto a apoyar al gobierno chino en sus reclamos marítimos, a Singapur muy interesado en el avance del RCEP, e inclusive a Vietnam que ha decidido facilitar el avance de las obras del BRI (*Belt and Road Initiative* o La Nueva Ruta de la

---

<sup>9</sup> El TPP original se llamaría ahora CPTPP Comprehensive and Progressive Agreement for TPP, luego de la reunión en Vietnam en noviembre de 2017, tras la retirada de los EE.UU. del acuerdo.

Seda). Otra forma de ver este interés es observar la cantidad y calidad de países suscriptores del AIIB (*Asian Infrastructure and Investment Bank*), creado por el estado chino para el proyecto BRI, y del que participan la mayoría de los países europeos incluido Gran Bretaña y en el caso asiático prácticamente todos salvo Japón<sup>10</sup>.

Cabe aclarar con respecto a la OMC, que si bien hay coincidencia mayoritaria en su ocaso como organismo multilateral para tratar acuerdos de comercio, su valor como árbitro para la solución de controversias entre los países miembros continuará, a pesar del desinterés y posible oposición a sus fallos, si le son adversos, por parte de los EE.UU.

En la parte acuerdos es imposible lograr consenso entre 164 países de los más diversos tamaños y estados de desarrollo; por lo tanto, una posibilidad es acordar entre un número determinados de países suficientemente representativos y que se dé luego un período posterior para la adhesión, y más tarde, para la entrada en vigencia del acuerdo.

Es muy probable que, en la medida en que haya un cambio de manos del poder a escala mundial, período extenso y lleno de incertidumbres, la tendencia hacia la regionalización avance y tengamos como mínimo tres regiones bien definidas: Europa, Asia del Pacífico más India y América del Norte, con o sin Méjico; en ellas seguirán siendo los hubs de las CGV: Estados Unidos, Alemania, China y, en menor medida, Japón e India. La regionalización ya es un fenómeno existente, observable en el peso del comercio y las inversiones intrarregionales que en los tres casos citados son largamente más del 50 %<sup>11</sup>. En la medida en que países como China vayan desplazando parte de sus importaciones extrazona por producciones de bienes y servicios propios, lo señalado anteriormente se irá modificando, aspecto que se ha visto - incluso

---

<sup>10</sup> BRI – también llamado OBOR: One Belt One Road, Las Nuevas Rutas de la Seda Continental y Marítima marca claramente el nuevo papel al que aspira China. Se trata de un fenomenal proyecto de desarrollo de infraestructura que uniría a China con 64 países de Euroasia y este de África. Son una cantidad de corredores que unen diversas ciudades chinas con puertos del Océano Índico y de ahí subiendo por el mar Rojo, llegan al Mediterráneo al puerto de Pireo en Grecia de propiedad china. Otros cruzan toda Asia Central y llegan a medio Oriente, otra más al norte llega a San Petersburgo y luego a Diusburg que ya es un hub de las 11 líneas ferroviarias que desde China unen con diversas ciudades europeas incluidas Madrid y Londres. El proyecto a ejecutar supera largamente al plan Marshall y tiene complejidades políticas y financieras muy grandes. Parte de esa situación ya la están padeciendo en Pakistán, en la construcción de una obra hidroeléctrica.

<sup>11</sup> Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Trade Profiles*, 2018. Disponible en: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>

con severos problemas de sobrecapacidad - en diversos insumos de uso difundido, como acero, materiales de construcción, vidrio y aluminio. Probablemente en poco tiempo este desplazamiento de importaciones se percibirá en servicios de alta tecnología, como ya está sucediendo en los trenes de alta velocidad (TAV), donde recientemente le ha ganado dos licitaciones a Japón.

En este sentido, la regionalización puede modificar parcialmente las características de la CGV, pero el gran cambio no proviene de allí, sino de la digitalización de la producción, la inteligencia artificial (IA) y la robotización, que reducen significativamente la mano de obra ocupada y llevan a reconsiderar dónde localizar la fabricación o ensamble. De hecho, empresas como ADIDAS han resuelto reinstalarse en Alemania pues es más conveniente en una industria con plataforma productiva digital estar más cerca de los centros de consumo y de diseño. No sería de extrañar que esa empresa reinstale otra unidad productiva de estas características en los EE.UU., lo cual de manera alguna implicará recupear los trabajos industriales añorados por Trump y sus seguidores<sup>12</sup>.

Es probable prever que continuará el avance de acuerdos regionales, lo que puede agravar la situación de aislamiento norteamericano y conducir a un incremento de los conflictos comerciales. En ese supuesto puede haber intentos de proteccionismo, pero eso va contra los intereses de las empresas transnacionales (ET), cuyos mayores beneficios se obtienen a partir de la apertura y globalización de los mercados.

Los cambios tecnológicos, previsiblemente producirán un aumento de las operaciones globales y las tendencias hacia la concentración, aspecto muy visible entre los nuevos gigantes norteamericanos y chinos que dominan un porcentaje muy amplio de las redes sociales, del *e-commerce* y de las empresas disruptivas más importantes. Las valuaciones de estas firmas, que están basadas fundamentalmente en activos intangibles, superan largamente a las de los sectores de industria, comercio y tecnología más tradicional.

Por lo tanto, si bien va a continuar la presión como consecuencia de la distribución inequitativa de los ingresos, sobre todo en la mayoría de los PD, el proceso de convergencia de las nuevas tecnologías seguirá su

---

<sup>12</sup> Hacia dónde va la producción industrial y como se modificarán las cadenas, lo ejemplifica el caso de Phillips en su planta en Holanda para afeitadoras eléctricas que está totalmente digitalizada, trabajan 147 robots a oscuras y la recepción, proceso y calidad es llevado a cabo por 9 personas altamente calificadas. Alemania ya se encuentra en pleno desarrollo de su plan de industria digital 4.0, al que China desea emular.

curso e influirá decisivamente en la creación y destrucción de empleos, agudizando y no mitigando las actuales diferencias de los ingresos.

En un futuro cercano, donde el avance de nuevas tecnologías será ineludible, lo importante no será cuidar el empleo sino al trabajador, porque cada vez más habrá cambios permanentes de trabajos, muchos a tiempo parcial, y también se convivirá con extensos períodos de ocio. La educación de por vida y ya no en una etapa, hará de la docencia una de las actividades más prestigiadas, así como las vinculadas a la capacitación y recapitación.

### **América Latina frente al nuevo orden mundial**

América Latina, más allá de una cantidad de instituciones de carácter regional o subregional, no ha funcionado en el pasado con posiciones comunes frente a los Estados Unidos, la UE e inclusive, fenómeno mucho más notable en los últimos tiempos, ante la creciente influencia china en determinados países de la región.

Las dificultades para la toma de decisiones no ha sido exclusivamente para con el plano extraregional, sino que mucho más visible, por su frecuencia, ha sido la imposibilidad de resolver internamente problemas comunes, vitales para el desarrollo de los países como son las obras de infraestructura que interconectan los países de la región y que garanticen la provisión de energía. De hecho, a pesar de la creación del sistema de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en el año 2000, por iniciativa del entonces presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, la realidad es que si bien esto se institucionalizó en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), son escasas las obras finalizadas, en comparación a las necesidades de la región. La ausencia de proyectos concluidos, no se ha producido por la falta de medios de financiación - en estos proyectos hay financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA) – sino por las dificultades para establecer un orden de prioridades a las obras dentro de la región y por las “verdaderas máquinas de impedir burocráticas” instaladas en la mayoría de los países<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Vale la pena ingresar a la página web de IIRSA para observar la enorme cantidad de

Esto no explica todo, pero sí una parte sustancial de por qué es más fácil para las empresas de la región comerciar hacia afuera y no hacia dentro, ya que en muchos casos es más costoso trasladar una carga dentro del continente o tocando puertos de cabotaje en determinados países, que mandarlo directamente de puerto a puerto a EE.UU., Europa o a China<sup>14</sup>.

El Mercado Común del Sur (Mercosur), es en ese sentido una muestra clara de las dificultades para avanzar en un proceso de integración profundo, que beneficiaría indudablemente a los países miembro y permitiría construir una estrategia común frente a los grandes desafíos por venir.

Hay ciertas posibilidades de que América Latina comience a cambiar, parte por propia convicción y, sobre todo, por la imperiosa necesidad de tener respuestas regionales y lograr una mayor visibilidad.

En primer lugar, se observa un cambio en Brasil, la enorme crisis política y económica consecuencia del enorme escándalo de corrupción *Lava Jato*, ha socavado los cimientos de ese enorme país y obligado a un replanteo de sus aspiraciones y capacidad de liderazgo. En razón de esta situación, y de una visión más amplia de su clase dirigente, hay una mayor apuesta a la región, a la relación bilateral con la Argentina, a involucrarse con los países de la Alianza del Pacífico (AP), a profundizar la relación con Méjico y buscar acuerdos comerciales que permitan competir a sus sectores más ofensivos<sup>15</sup>.

También ahora Méjico está virando hacia el Sur, ante la agresiva postura norteamericana en materia comercial de revisión del NAFTA, su obsesión con el muro fronterizo y su política decidida de expulsión de inmigrantes ilegales<sup>16</sup>. Esto facilitaría una posible convergencia entre los países de la AP y el Mercosur.

---

proyectos estudiados y sin avance desde hace años. La página web de IIRSA puede ser consultada mediante el siguiente enlace: <http://www.iirsa.org/>

<sup>14</sup> No es casual que el comercio intrarregional sea comparado con la región del NAFTA, UE o Asia-Pacífico sumamente bajo, en ese sentido está más cerca de los países de África o de Medio Oriente.

<sup>15</sup> Este cuadro de situación se hace muy palpable a partir de la asunción de Michel Temer como presidente y se ha profundizado a medida que la situación económica fue mejorando. Quedan por supuesto incógnitas políticas difíciles de develar hacia la elección de Octubre de 2018, donde hasta ahora largamente el candidato mejor posicionado es Lula da Silva, seguido por un ultra de derecha Jair Bolsonaro.

<sup>16</sup> Méjico también es otra incógnita política, para las elecciones de 2018 encabeza las encuestas Lopez Obrador nacionalista a la izquierda del resto de adversarios.

Es de destacar que el presidente Macri también tiene una postura aperturista y de revalorización del ámbito regional; bajo su mandato mejoró notoriamente las relaciones con los países de la región, especialmente con Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay y ha logrado buena sintonía con los países europeos más decisivos y también con el líder chino Xi Jinping. La realización en la Argentina de la Onceava Conferencia Ministerial (MC11) de la OMC y de la Cumbre del G-20, en noviembre 2018 realza ese papel de mayor presencia internacional.

Estas posibilidades deberán enfrentar el cambio de escenario mundial, sin que empresas de la región integren CGV, y a pesar del enorme peso que ha adquirido la relación con China para la mayoría de los países, que es hoy el primer socio por intercambio comercial con Brasil, Chile, Perú, Ecuador y Venezuela, segundo con Argentina y Uruguay<sup>17</sup>; pero a su vez encabeza el financiamiento en países como Venezuela, Ecuador y Argentina y lleva realizado inversiones muy significativas en Brasil, Perú, Nicaragua<sup>18</sup>.

Nuevamente, con la República Popular China se requiere tener una estrategia para romper la asimetría de la relación donde China provee tecnología, capital y financiamiento y los países de la región recursos naturales. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que la mayor parte de las firmas chinas que se radican son SOE's, y que, en muchos casos, absorben empresas locales o toman a su cargo sectores sensibles. No existe, hasta ahora, una correspondencia para facilitar la instalación de empresas de la región en territorio chino, al contrario en varios casos las firmas decidieron efectuar la inversión en otro país, por ejemplo India, dada la clara actitud de apropiarse del *know how*<sup>19</sup>.

Un buen ejemplo para ver si las buenas intenciones en la subregión tienen base, sería trabajar en una estrategia común para atraer turismo chino, actualmente un cuarto del turismo mundial y en pleno crecimiento y cada vez más en la búsqueda nuevos destinos. Plantearse cómo preparar la infraestructura *soft* y *hard* necesaria, así como los

---

<sup>17</sup> Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Datos y estadísticas - Comercio Internacional e Industria". Disponible en: <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas-comercio>

<sup>18</sup> Fuente: The Interamerican Dialogue, "Chinese FDI in 2013", 11 de septiembre de 2014. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/blogs/2014/09/latin-america-fastest-growing-destination-for-chinese-fdi-in-2013/>

<sup>19</sup> El tema de las SOE's y de las intenciones con respecto a las firmas extranjeras debe ser estudiada cuidadosamente, habida cuenta de la participación de miembros del PCCh en cada empresa



posibles circuitos que toquen dos, tres o cuatro países diferentes, representa un *leading case* muy interesante. También se podría ser trabajar en forma conjunta en los países de la región Sur, la colocación de alimentos de valor en el fabuloso desarrollo del *e-commerce* chino, actualmente 42 % del total mundial<sup>20</sup>, aprovechando las nuevas tendencias de las generaciones jóvenes de ese país de consumo sofisticado<sup>21</sup>.

La preparación del G20 en la Argentina, que cuenta con la participación como miembros de Brasil y Méjico, y la invitación a diversos países de la región, puede ser un buen momento para afinar y reafirmar esta etapa signada por buenas intenciones y enfrentar mejor preparados la agenda del futuro que es ahora.

## Referencias bibliográficas

“Bureau Data” U.S.Census, 2018. Disponible en: <https://www.census.gov/data.html> (consultado el 3 de mayo de 2018).

“China’s Economic Outlook in Six Charts”. Fondo Monetario Internacional (FMI), IMF Country Focus, 15 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/08/09/NA081517-China-Economic-Outlook-in-Six-Charts> (consultado el 10 de mayo de 2018).

“Datos y estadísticas - Comercio Internacional e Industria”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas-comercio> (consultado el 6 de abril de 2018).

“E-Commerce in China - Statistics & Facts” Statista, 2018. Disponible en: <https://www.statista.com/topics/1007/e-commerce-in-china/> (consultado el 9 de mayo de 2018).

“Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Informe final de la investigación sectorial sobre el comercio electrónico”. Comisión Europea. 10 de mayo de 2017. Disponible en: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector\\_inquiry\\_final\\_report\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiry_final_report_es.pdf)

Kaletsky, Anatole, “Today Rational Exhuberance”, en Project Syndicate, 27 de noviembre de 2017. Disponible en: [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org)

<sup>20</sup> Fuente: Statista, “E-Commerce in China - Statistics & Facts”, 2018. Disponible en: <https://www.statista.com/topics/1007/e-commerce-in-china/>

<sup>21</sup> Fuente: McKinsey & Company, “Urban world: The global consumers to watch”, marzo de 2016. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/urban-world-the-global-consumers-to-watch>

Kroeber Arthur, Carta Brasil-China, Marzo 2017 [www.cebc.org.br](http://www.cebc.org.br)

McKinsey & Company, “Urban world: The global consumers to watch”, marzo de 2016. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/urban-world-the-global-consumers-to-watch> (consultado el 8 de mayo de 2018).

“People´s Republic of China” Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/china/> (consultado el 07 de mayo de 2018).

Rodrik, Dani. *La Paradoja De La Globalización: Democracia y el Futuro de la Economía Mundial*, Barcelona: Antoni Bosch, 2012.

“World Trade Organization, Trade Profiles”. Organización Mundial del Comercio (OMC), 2018. Disponible en: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E> (consultado el 4 de mayo de 2018).

**SECCIÓN II.**  
**VIEJOS Y NUEVOS ACTORES**  
**EN EL ORDEN MUNDIAL Y**  
**SU IMPACTO EN AMÉRICA**  
**LATINA Y EL CARIBE**



# Orden mundial y transición de poder en América Latina. Un nuevo ciclo para América Latina

---

Eduardo Pastrana Buelvas - Rafael Castro

## Introducción

El presente capítulo interpreta algunos de los desafíos y cambios del regionalismo en América Latina y el Caribe en el contexto de las actuales transformaciones globales, para lo cual se divide en cuatro partes. En primer lugar, se analizan las transformaciones del nuevo orden mundial, principalmente, a partir de la transición de poder hacia un mundo mucho más multipolar y la proyección de las potencias emergentes en sus respectivas áreas de influencia y en otras regiones del mundo. Segundo, se interpreta el incremento de la presencia de China en América Latina y el Caribe como parte de esas transformaciones así como algunas de sus implicaciones geoestratégicas para la región. Como tercer punto, se subrayan los factores sistémicos globales y regionales que impulsan al subcontinente latinoamericano hacia el fortalecimiento de un interregionalismo con el Asia Pacífico, así como los retos que representa esa aproximación. Finalmente, se argumenta que la Alianza del Pacífico se está convirtiendo, al igual que el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership* (CPTPP), en un eje articulador de un interregionalismo pos-TPP, especialmente a partir de la creación de la figura del Estado Asociado y de la aplicación a la misma por parte de Nueva Zelanda, Singapur, Australia y Canadá.

## Orden mundial y transición de poder

Todo orden internacional enfrenta, tarde o temprano, dos desafíos: el cuestionamiento de su validez y, consecuentemente, la redefinición de su legitimidad; y un cambio significativo en la distribución de poder que desequilibra el sistema de pesos y contrapesos existentes (Kissinger, 2014: 365-366). Adicionalmente, en lo que se refiere a su validez, el orden mundial actual enfrenta grandes desafíos y cuestionamientos en

su largo proceso de universalización, lo cual denota un marcado punto de inflexión. No existe un consenso universal sobre la validez de sus instituciones y valores clave, tales como el derecho internacional, las arquitecturas de gobernanza global, la democracia y los derechos humanos. La diversidad de interpretaciones sobre las normas fundamentales de dicho orden se expresa fácticamente, por un lado, en el creciente incumplimiento en que incurren muchos actores internacionales de tales principios; y, por el otro, en el surgimiento de órdenes regionales que los relativizan. Además, en Oriente Próximo, África (Norte y Meridional) y Asia Central se ha producido la implosión de órdenes regionales.

En cuanto al segundo desafío que enfrenta un orden mundial para su estabilidad, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente durante la última década, mediante lo cual la estructura unipolar del orden mundial contemporáneo se está transformando en multipolar. Las nuevas potencias emergentes, como China, India, Rusia (renacida), Brasil y Sudáfrica han ganado un peso relativo en su estatus internacional, actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de coaliciones. Por tal motivo, son relevantes las redes de política exterior que se han ido conformado (Flemes, 2013: 1016). En dicho entramado se están entretejiendo nuevas coaliciones, que han sido forjadas por las llamadas nuevas potencias emergentes, tales como los BRIC - Brasil, Rusia, India y China (Nolte, 2012: 17; Cervo, 2010: 27; Pfeifer, 2012: 67); el IBSA, India, Brasil y Sudáfrica, entre otras (Föhrig, 2007: 35 y De Moura, 2009). No obstante, el ascenso vertiginoso de China es cuantitativa y cualitativamente superior al de las demás potencias emergentes. Por tal motivo, se afirma que el auge de China como gran potencia - y posible superpotencia al devenir el presente siglo - representa, por su magnitud y posibilidades de transformación del orden existente, un desafío comparable al que significó el ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo XX (Friedberg, 2012: 237-244; He, 2015: 209-212).

Adicionalmente, la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares. Primero, su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización económica, el nuevo orden es mucho más global, cuyos polos se extienden a África, Asia y América Latina. Segundo, los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado dramáticamente. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios en las estructuras de poder mundial. En las décadas

pasadas, se han producido transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación, tanto formales como informales, así como también mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental. Tercero, la cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo cual el orden mundial reticular se caracteriza por un *multilateralismo informal*, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales (Flemes, 2013: 1017).

Más aún, los desequilibrios del orden mundial del siglo XXI develan la ausencia de ciertos elementos que podrían apuntalar su estructura. En el primer escenario, la naturaleza misma del Estado ha sufrido grandes transformaciones a causa del impacto de los procesos de globalización, los cuales han incidido en los cambios de su estructura y en la redefinición de sus funciones. Por tanto, los Estados han creado nuevas formas colectivas de gobernanza regional con fundamento en la soberanía compartida - Unión Europea - y, en el segundo escenario, el carácter transfronterizo de los desafíos que enfrentan los ha llevado a constituir mecanismos colectivos de gestión en el marco de los procesos de regionalización. Por otro lado, Estados como Afganistán, Iraq, Siria y Somalia son considerados como Estados fallidos, en la medida en que han perdido su capacidad de gobernabilidad y su integridad territorial a causa de guerras intestinas de tipo religioso, étnico o tribal. En el segundo escenario la falta de consenso entre las organizaciones políticas y económicas globales; y la falta de un escenario de diálogo político, es decir, de un concierto mundial, en el que las grandes potencias lleven a cabo consultas y acuerden mecanismos de cooperación para la gestión de asuntos mundiales relevantes.

En el tercer escenario, la globalización económica se expresa a través de un mercado mundial único. Nunca antes se había alcanzado tal grado interconexión y densificación global de las redes financieras, de comercio e inversión, las cuales están entrelazadas en una red de interdependencias a escala planetaria. Las dinámicas económicas globales, por su carácter transfronterizo, desbordan las capacidades de regulación y de gestión de los Estados en dicha materia. Mientras los actores económicos se mueven en un espacio global con un horizonte cosmopolita, los Estados siguen atrapados en los marcos de la política territorial con su mirada nacional (Beck, 2004: 274). Por tanto, la estructura política del mundo sigue basándose en el Estado nación y en conceptos como el interés nacional, lo cual impide que los Estados respondan con un proceso de renovación transnacional de cara a ejercer un contrapoder a las fuerzas avasalladoras del mercado mundial.

Ello dificulta su capacidad de enfrentar con éxito las crisis financieras periódicas con efectos estructurales de carácter global.

En el cuarto escenario, se destaca la ausencia de un concierto mundial de grandes potencias y de potencias emergentes que esté dotado de un mecanismo de diálogo político para acordar, coordinar y gestionar los asuntos globales de gran relevancia. Como respuesta, las potencias emergentes - arriba señaladas - vienen implementando determinadas estrategias en materia de política exterior, las cuales tienden a ser cada vez más convergentes. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de los EE.UU. a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, escenarios que ofrecen condiciones apropiadas para abordar en forma multilateral la búsqueda de solución de los problemas globales (Nolte, 2012: 26-27; Pastrana y Vera, 2012: 614-617). Desde esta perspectiva, las potencias emergentes vienen impulsando en los foros internacionales la reforma de las organizaciones de alcance global, tanto del sistema de la ONU como de las instituciones financieras internacionales, las cuales enfrentan grandes desafíos de legitimidad y eficacia. En tal sentido, argumentan que se requieren nuevas estructuras de gobernanza global, más inclusivas, que contemplen los nuevos cambios en la distribución mundial de poder. Para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global se requieren dos grandes reformas: la del sistema de seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorim, 2010: 218-219).

De hecho, se evidencia una nueva multipolaridad en los asuntos económicos y financieros que involucra cuatro polos: EE.UU., la Unión Europea (UE), Japón y los BRICS. Sin embargo, esta nueva multipolaridad fáctica en la economía mundial no se ha traducido en un nuevo *multilateralismo formal* que le abra paso a la reforma de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), ni mucho menos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU), lo cual agudiza el llamado “dilema de gobernanza multipolar” (Wade, 2011: 349-353; Cervo, 2010: 13-15; De Ouro-Preto, 2012: 67). Ante las dificultades encontradas para reformar las instituciones de la gobernanza global o reducir la hegemonía estadounidense en ellas, las potencias emergentes han optado por crear redes sustitutivas (*substitution networks*), esto es, instituciones paralelas a estas, a nivel global y en sus respectivas regiones de influencia (Flemes, 2013). Dentro de ese contexto, puede interpretarse la fundación del Nuevo Banco de Desarrollo o Banco de los BRICS, el cual surge bajo la égida de esta asociación, como una alternativa al BM y al FMI.



En ese mismo sentido, pero a nivel regional, China da impulso 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, en el cual no participa EE.UU. La creación de dicho Banco se considera no sólo un contrapeso chino al BM y al FMI, sino también lo constituye al Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés). A su vez, China da comienzo a su megaproyecto “una Franja, una Ruta” (*One Belt One Road*), el cual intensificará masivamente su interconexión infraestructural y comercial con Asia, Europa, Oceanía y el Este de África. Del mismo modo, se encuentra liderando las negociaciones de un mega-bloque comercial: *el Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), que tampoco incluye a EE.UU., y que hasta antes de la salida de este Estado del TPP, se identificaba como un acuerdo comercial que ejercía un contrapeso al mismo.

Por otro lado, además de la estrategia de las redes sustitutivas o instituciones paralelas, las potencias emergentes también quieren ser incluidas en las redes de mediación (*mediation networks*), a saber, aquellos mecanismos *ad hoc* que se organizan para resolver problemas de seguridad específicos, por ejemplo, las *Six Party Talks* sobre Corea del Norte o el P5+1 con relación al acuerdo nuclear con Irán. Un caso que ilustra esta búsqueda de inclusión en tales redes es el de Brasil, que buscó obtener un rol más activo en los asuntos de seguridad en Oriente Medio, especialmente durante la administración de Lula da Silva (Flemes, 2013).

En ese orden de ideas, estamos presenciando el surgimiento de un *sistema multiregional de las relaciones internacionales* (Nolte, 2012: 20) o la construcción de *un orden mundial multilateral regionalizado* (Farrell, Hettne y Van Lagenhove, 2005: 9). De allí que, si partimos de la premisa de que las regiones van a jugar un rol importante en la comprensión del futuro orden mundial, el análisis de las relaciones internacionales debe pasar de los dos niveles tradicionales, es decir, el nacional y el internacional, *a un modelo analítico que contemple cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional*, en cuyo contexto la gobernanza global y la multinivel se entrecruzan en los distintos niveles, ofreciendo alternativas para abordar con mayor eficacia la gestión de los problemas globales (Betz, 2012). Por tanto, la construcción de un nuevo orden mundial deberá tener en cuenta dos aspectos fundamentales: la nueva distribución global de poder y los órdenes regionales emergentes.

## China y América Latina

Dentro de la cambiante geopolítica latinoamericana es importante considerar que, al tiempo que EE.UU. ha perdido influencia política y económica en América Latina y el Caribe, otros actores han renovado o fortalecido su posición: Rusia ha renovado su interés geoestratégico en esta región, a la vez que China e India también han profundizado sus relaciones, aunque esta última a una “menor escala” (Nolte y Wehner, 2015).

En ese contexto, la creciente presencia de China en América Latina y el Caribe es la “consecuencia natural” de su ascenso global como potencia y del declive relativo de EE.UU. en el sistema internacional y en la región. El rápido ascenso material del primero podría elevar las posibilidades de competencia y eventualmente de confrontación entre los dos gigantes. No obstante, en el nivel global la confrontación bilateral es esencialmente política y económica y no militar, porque la asimetría bélica a favor de EE.UU. aún es un factor de disuasión. No obstante, China tiene el objetivo de reducir la brecha en menos de 20 años. Sin embargo, Xi Jinping ha insistido en que no significa la búsqueda de expansión o hegemonía, esgrimiendo estrictamente razones de seguridad en su propia región.

Ahora bien, si se debe pensar en un *interplay* entre niveles, la intensificación de la presencia de China en la región latinoamericana puede ser parcialmente una respuesta de contrapeso a EE.UU. debido al aumento de las tensiones militares entre ambas potencias dentro de Asia del Este, pero habría que corroborarlo empíricamente. Las reclamaciones territoriales de China en el Mar del Sur y la disputa por las islas que reclama Japón (Senkaku o Diaoyú) e Indonesia y Vietnam (Spratly) han aumentado, conduciendo a la ampliación de la cooperación militar entre EE.UU. y esos vecinos de China. Vietnam, Malasia, Filipinas, Taiwán y Brunei tienen bases cerca de las aguas que reivindican y la Fuerza Naval de EE.UU. ha intensificado sus patrullajes en la zona, mientras China está ampliando algunos arrecifes de coral rellenandolos artificialmente para formar islas, una de las cuales servirá además para el despegue y aterrizaje de aviones. El año pasado, en el Pentágono se oyeron voces a favor de declarar a China la primera hipótesis de conflicto de forma preventiva, desplazando la amenaza que representaba la Rusia de Putin. Es decir, se han tejido hipótesis próximas a lo que el neorrealismo apunta, si bien la realidad resulta más compleja.

La presencia reciente de China en América Latina “*is getting political*” y no es “*just business*”, como en las décadas anteriores, lo que podría

añadir más divergencias ideológicas a una región de por sí muy heterogénea políticamente, dificultando aún más los consensos interamericanos. Por ejemplo, el eje de diálogo político, incluido en el acuerdo CELAC-China, tendrá eventuales repercusiones para las negociaciones y problemas multilaterales, donde EE.UU. está urgido de socios.

Hay evidencias acerca del aumento en las convergencias de las votaciones en la ONU entre China y los países de la región más comprometidos financiera y comercialmente con esa potencia. Pero, por supuesto, habrá que verificar si los aparentes vientos de “renovación política” a favor de opciones de centro-derecha (Argentina, Brasil) y en detrimento de los proyectos anti hegemónicos alternativos (Venezuela, Bolivia, Ecuador) tienen algún impacto en las relaciones de la región con EE.UU. (¿relanzamiento?) y con China (¿mitigación?).

Con todo, hay que aclarar que el tipo y cantidad de equipos militares provistos por China a la región no tienen un carácter estratégico de tipo ofensivo o de proyección, siendo eminentemente logístico. Más aún, el personal de China se ha enfocado en misiones humanitarias, el apoyo a la MINUSTAH con un pequeño contingente policial en Haití y en el intercambio de experiencias. Estudiantes de países tan diversos como Colombia, Chile, México, Perú, y Uruguay han participado de cursos del Instituto de Estudios de Defensa de China, la Escuela del Comando del Ejército, la Escuela del Comando Naval y el Instituto de Investigación Naval. Adicionalmente, China ha realizado varias donaciones en insumos militares hacia países distintos como Bolivia, Guyana, Colombia y Perú (Marcella, 2012).

Como conclusión preliminar, aún no es clara la conexión entre el cambio aparente de status de EE.UU. y China en el nivel global, la intensificación de los dilemas de seguridad a nivel regional en Asia oriental y el juego competitivo de ambos en el nivel regional latinoamericano. Más allá de la ventana de oportunidad que se ha abierto para la penetración económica de China, el tablero geopolítico no está definido. Los gobiernos más críticos de EE.UU. se han beneficiado indudablemente más de esa mayor presencia, pero hasta ahora no puede hablarse de implantación ideológica o de posicionamientos militares simultáneos. Se podría incluso argumentar que Brasil, en su puja por el liderazgo regional suramericano, desea menos que nadie que las tensiones militares de ambos gigantes se trasladen a su zona de interés geográfico primario. Otros países que se consideran o aspiran a convertirse en “puentes” entre Asia y América Latina, tales como los cuatro miembros de la Alianza del Pacífico (México, Chile, Perú y

Colombia), de varias formas han entendido la importancia de mantenerlos a ambos como socios prioritarios. Asimismo, existen cambios internos significativos en socios de China que podrían atenuar sus compromisos políticos con ella.

## **La región y el interregionalismo con el Asia-Pacífico**

América Latina y el Caribe se configuran como uno de los espacios de la competencia geoestratégica entre China y EE.UU. De hecho, ambos actores habían entrado en la lógica de competencia a través de la creación de megabloques. Por un lado, EE.UU. se encontraba impulsando el TPP (*Trans Pacific Partnership*), del cual forman parte Brunei, Singapur, Nueva Zelanda, EE.UU., Australia, Malasia, Vietnam, Chile, Perú, México, Canadá, Japón, y Corea del Sur. Por el otro, China está impulsando el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), que involucra a las diez naciones miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), más India, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur. En este sentido, se evidencia que los países de la Alianza del Pacífico (AP), exceptuando Colombia, son parte del TPP, lo que parecía ubicar a América Latina y el Caribe en el medio de la competencia de megabloques, y parecía inclinar la balanza hacia el lado de EE.UU. en la región, dada la presencia de dichos países en el megabloque que este se encontraba impulsando. No obstante, con el retiro de EE.UU. del TPP, que llevó a cabo el presidente Trump como uno de sus primeros actos de gobierno, se espera un mayor fortalecimiento de la posición económica de China en América Latina y el Caribe y a nivel global, pues este país se ha convertido en el gran impulsor del libre comercio, mientras que EE.UU. comienza un repliegue comercial, marcado por el proteccionismo y un posible aislacionismo.

Por otra parte, China no solo ha contrabalanceado la posición de EE.UU. en América Latina y el Caribe, sino que comercialmente ha desplazado a la Unión Europea como segundo socio comercial de la región. La crisis económica que sufrió la zona euro en el 2008, y de la que todavía no se puede recuperar, contribuyó al declive de su presencia en la región. Sin embargo, en el marco de la última cumbre Unión Europea-CELAC, en el 2015, ambas partes dejaron clara la importancia que tiene el relacionamiento mutuo, por lo que priorizaron nuevas formas de interacción y se ampliaron las áreas de cooperación.

Por su parte, América Latina y el Caribe también han experimentado una serie de cambios en el marco de la transición del orden mundial. En los últimos quince años, la región ha proyectado una mayor autonomía en los niveles regional y global, con lo que ha evitado en cierta medida la injerencia de potencias extrarregionales, como los EE.UU. En el escenario regional, el interés por darle una solución conjunta a las problemáticas que afectan a la región se han expresado en esquemas anti hegemónicos como la UNASUR, la CELAC y, un poco más radicalizado, en el ALBA, excluyendo a EE.UU. y Canadá de los tres espacios mencionados. Asimismo, se han buscado mecanismos de coordinación política de carácter regional, como una alternativa al escenario interamericano tradicional de la OEA, en cuyo seno los Estados latinoamericanos pudiesen gestionar los asuntos regionales y buscarle solución a las crisis sin la égida de los EE.UU. Por otro lado, se produjo un consenso por parte de los países de América Latina y el Caribe, independientemente de las orientaciones ideológicas de los gobiernos de turno, para demandar a los EE.UU. el regreso de Cuba a los escenarios interamericanos y el fin del embargo. Además, la mayoría de los Estados de la región implementaron una diversificación de sus relaciones comerciales con actores extrarregionales, especialmente del Asia-Pacífico, a fin de adaptar sus estrategias de inserción internacional a la multipolaridad creciente. En particular, privilegiaron el fortalecimiento de sus relaciones con China.

En este orden de ideas, el afianzamiento de un papel más autónomo de los estados de América Latina y el Caribe, en el marco de la transición hacia un nuevo orden mundial de estructura multipolar, coincidió también con varios factores domésticos de naturaleza sociológica y política. Entre estos se pueden destacar el ascenso al poder de movimientos o partidos políticos de la llamada nueva izquierda en muchos países de la región (la denominada *ola rosa*); el recambio de élites y, por consiguiente, una cierta transformación del sistema político en gran parte de los estados de América Latina y el Caribe, y la ampliación de la clase media. En suma, la conjunción de los factores sistémicos - señalados arriba - y los domésticos que acabamos de enumerar han contribuido a que las élites políticas y económicas de los países de la región hayan tomado conciencia de la búsqueda y consolidación de un papel más autónomo, acorde a tales transformaciones. Por tal motivo, esta nueva conciencia de autonomía y de mayor autoestima se refleja, independientemente de los matices de izquierda o de derecha, por un lado, en la variedad de proyectos nacionales de desarrollo o inserción internacional, buscando nuevos socios comerciales, por ejemplo, en Asia-Pacífico; y, por otro, en las distintas iniciativas de regionalización sin la presencia de los EE.UU.

Finalmente, surgen una serie de inquietudes con respecto a las dinámicas regionales y a las reacciones individuales de los Estados de la región de cara a la creciente proyección de China en América Latina y el Caribe con relación a los siguientes factores: la nueva estrategia de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe; la tentativa de la UE de recuperar espacios perdidos y no ser relegada definitivamente a un plano político y económico periférico en la región; el estancamiento o fin del regionalismo post hegemónico; el retroceso de la nueva izquierda; la crisis económica y política en Brasil, con su retroceso del escenario sudamericano; la crisis y transición política en Venezuela; el posconflicto en Colombia; el restablecimiento de las relaciones entre EE.UU. y Cuba, así como el regreso de esta última a los escenarios interamericanos; el fin de fiesta o del crecimiento de las economías de la región, marcado por la caída de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, y la desaceleración del crecimiento de China, y, por último, la creciente reprimarización y desindustrialización de las economías de la región como consecuencia del modelo de intercambio comercial y financiero que determina las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China.

### **¿Se proyecta la Alianza del Pacífico hacia el Asia-Pacífico?**

La Alianza del Pacífico (AP) emerge en el contexto de una economía global cada vez más multipolar. Ante el progresivo desmonte de la estrategia del regionalismo abierto y la ausencia de una respuesta del regionalismo post-hegemónico a sus intereses de inserción comercial internacional, sus miembros han respondido con una estrategia de dos aristas. Primero, con la creación de una institución regional cuya institucionalidad facilita la circulación de bienes, capitales, servicios y personas, al tiempo que no los restringe en su táctica de internacionalización de la economía a través de la firma de TLC's bilaterales y de la atracción de inversión extranjera (*regionalismo minimalista*)<sup>1</sup>. Además, les permite coordinar estrategias para proyectarse hacia la

---

<sup>1</sup> Aunque el término 'área de integración profunda' de bienes, servicios, capitales y personas - proclamado en los documentos fundacionales de la AP -, pareciera apuntar a la creación de un Mercado Común, la mínima institucionalidad que la AP ha adoptado para lograr estos objetivos, permite afirmar que lo que se busca constituir es un Área de Libre Comercio. Es por eso que se ha caracterizado esta institución como la expresión de cómo un *regionalismo minimalista* o *pro liberal* (Prieto y Betancourt, 2014: 100-105), que busca esencialmente facilitar el comercio entre los diversos agentes económicos de los Estados miembros.

región con más crecimiento y expansión económica del mundo: Asia-Pacífico. Segundo, han implementado una estrategia de regionalismo cruzado (*cross-regionalism*), que consiste en la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales con Estados de otras regiones. Lo cual los hace menos dependientes de un solo socio comercial, y les permite una mayor capacidad de maniobra en la negociación de las condiciones de los acuerdos (Garzón, 2015).

Aunque inicialmente la AP causó escepticismo y fricciones con los participantes en otros procesos de regionalización, sus miembros han mostrado que si bien quieren diferenciarse del ALBA y el MERCOSUR, no les interesa hacer un ‘contrapeso’ a esas organizaciones. Por el contrario, se han buscado espacios de convergencia con este último, y los Estados de la AP han continuado participando en organizaciones del regionalismo post-hegemónico como la UNASUR (Castro, 2014). Por otro lado, aunque parecía inminente la incorporación de Estados miembros de Centroamérica, diversas disputas bilaterales con los miembros de la AP, o en otros casos la protesta de gremios económicos domésticos han puesto un freno a esa posibilidad.

Las transformaciones hemisféricas y globales, en especial el retiro de los Estados Unidos del TPP, han permitido que la AP se convierta en la nueva plataforma para la articulación de los Estados que quieren conformar un mega-bloque de libre comercio entre América Latina y Asia-Pacífico. Así puede interpretarse el Diálogo en que participaron en Viña del Mar los Estados firmantes del TPP más China, Corea del Sur y Colombia. De ese Diálogo surgió un acuerdo fundamental en esa dirección: la creación de la categoría del Estado asociado en la AP, a la cual ya han aplicado los firmantes del TPP Canadá, Singapur, Nueva Zelandia y Australia, y es muy probable que apliquen los restantes en los próximos años Brunei, Malasia y Vietnam. Así como los Estados no TPP que asistieron al encuentro en Viña del Mar: China y Corea del Sur (este último ya se encuentra buscando obtener esta categoría). De este modo, la AP empieza a convertirse en el eje articulador de los Estados asiáticos y latinoamericanos, entre otras regiones posibles, que son defensores del libre comercio ante el regreso del nacionalismo, el proteccionismo y el populismo a la cabeza de la superpotencia estadounidense, y que reaccionan afianzando un *interregionalismo pos-TPP*, que combina dos formas de interregionalismo (Häängi, 2000: 3-8): a) la relación entre instituciones de distintas regiones, la cual se ha manifestado principalmente a través de los vínculos entre la AP y la ASEAN (Bloque-Bloque); y b) el interregionalismo híbrido que se presenta entre una institución regional y un Estado (Bloque-Estado),

que es como se puede categorizar la negociación de acuerdos que se está llevando a cabo para que la AP tenga ‘Estados asociados’.

Otro de los efectos que ha generado la salida de EE.UU. del TPP es un fuerte interés en formar parte del mega-acuerdo de libre comercio que China se encuentra liderando: el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Australia, Chile y Perú, todos Estados miembros del TPP y los últimos dos también de la AP, han manifestado su interés en participar en el RCEP tras la retirada de Estados Unidos de este último acuerdo (Cech, 2016). Al tiempo que los Estados firmantes del TPP han relanzado este tratado, con ajustes, como el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), el cual se convertirá en otro eje articulador y de profundización del interregionalismo entre Asia y América.

Por otro lado, también es importante considerar dentro de las transiciones regionales el “giro al libre comercio” que está teniendo lugar en la región sudamericana. La elección de Mauricio Macri para la presidencia de Argentina, y la llegada al poder del presidente Michel Temer tras el proceso de *impeachment* de la ex-presidenta Dilma Rousseff, marcan un cambio en la dinámica geoeconómica de la región, inclinándola hacia la derecha del espectro ideológico. Esa transformación puede tener un impacto especialmente importante en la aproximación del MERCOSUR a la AP. Uno de los hitos importantes en este sentido fue la participación del presidente Macri en la Cumbre de la AP en 2016 y el haberse convertido en Estado observador de tal iniciativa subregional en ese mismo año. Además, el mandatario argentino ha sostenido que la confrontación que Estados Unidos le plantea a México puede ser vista como una invitación a que ‘mire al sur’ (Rodríguez, 2017). La aproximación entre ambos bloques ha sido apoyada desde hace años por Uruguay y Paraguay, quienes también son Estados observadores, y cuyos países han abogado por una mayor apertura del MERCOSUR hacia el resto del mundo.

## Conclusiones

Todo orden internacional enfrenta, tarde o temprano, un desafío a su legitimidad. La manera en que esto ocurre es estudiada por enfoques como la teoría de la transición de poder, los cuales han observado que en los últimos siglos estos cambios se han dado de forma bélica, con el ascenso y “declive” de grandes potencias. Sin embargo, una de las características de las transformaciones que se están produciendo en el nuevo orden mundial es que la amenaza nuclear y la profunda



interdependencia económica que existe entre las grandes potencias, entre otros factores, se presentan como un factor disuasivo del conflicto armado entre ellas.

En vez de ello, la transición de poder se da a partir de la emergencia de nuevos polos de poder político y económico, que compiten económica y políticamente con las potencias establecidas, en especial, buscando reducir la hegemonía estadounidense. Sin embargo, más que subvertir el orden internacional liberal, tratan de insertarse en él, buscando reformar sus instituciones secundarias (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización de las Naciones Unidas, etc.) y no las instituciones primarias como el libre comercio, la soberanía, etc.<sup>2</sup>. Estas potencias también buscan mejorar su posición en la jerarquía del orden internacional así como sus capacidades para fijar la agenda internacional, por ejemplo, a través de la creación de redes de política exterior; al tiempo que fortalecen su posición en sus respectivas áreas de influencia, a través de la creación de instituciones regionales que excluyen a EE.UU. y que representan sus propios intereses, ideas y valores.

Otro síntoma del proceso de multipolarización del poder mundial es la creciente influencia de las potencias emergentes en regiones en las que su presencia había sido históricamente limitada (o se había tomado de esa manera en las últimas décadas). En el caso de América Latina y el Caribe, el repliegue estratégico de EE.UU. ha venido acompañado de la renovación del interés geopolítico de Rusia en la región, a la vez que China e India, la última en menor medida, vienen incrementando sus intercambios económicos y políticos con nuestra región.

Así pues, la región de América Latina y el Caribe viene incrementado, principalmente, sus intercambios económicos, comerciales y, en cierta medida, políticos con los Estados asiáticos, en especial con los del Asia Pacífico. En respuesta a esa tendencia, y con la intención de conectarse aún más con los Estados de esa región, Colombia, Chile, Perú y México crean la AP. Ahora bien, con la llegada de Trump al poder y su retiro del TPP, con la creación de la categoría del Estado Asociado en la AP y con el inicio de las negociaciones con Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Australia para su vinculación, esta institución adquiere una particular importancia geoeconómica, al convertirse (junto al CPTPP) en uno de los ejes articuladores de un interregionalismo post-TTP entre Asia Pacífico y América Latina y el Caribe.

---

<sup>2</sup> Ver a este respecto las conclusiones del Panel Internacional de Alto Nivel América Latina frente a la Crisis de la Globalización y el Nuevo Orden Mundial (CRIES, 2017).

## Referencias bibliográficas

- Amorim, Celso, “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview”, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 2010, pp. 214-240.
- Beck, Ulrich, *Poder y Contra Poder en la Era Global*, Barcelona, Paidós, 2004.
- Betz, Joachim, “Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt”, en: Flandes, Daniel, Dick Nabers y Detlef Nolte (eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung*, Baden-Baden, Nomos, 2012, pp. 209-235.
- Castro, Rafael, “La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿una estrategia de impugnación?”, en Pastrana, Eduardo y Hubert Gehring, *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014, pp. 293-320.
- Cech, Andrew, “China’s Pivot to Latin America”, en *Expatt Magazine*, 2016. Disponible en: <https://expattmagazine.wordpress.com/2016/12/05/china-pivot-to-latin-america/>
- Cervo, Amado, “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World”, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (Edição Especial), 2010, pp. 7-32.
- CRIES, “Reporte del Panel Internacional de Alto Nivel sobre América Latina frente a la Crisis de la Globalización y el Nuevo Orden Mundial, Panel Internacional de Alto Nivel”, en *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales*, 2017. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/10/Am%C3%A9rica-Latina-frente-a-la-Crisis-de-la-Globalizaci%C3%B3n-y-el-Nuevo-Orden-Mundial.pdf>
- De Moura, Gilberto, “O Diálogo Índia, Brasil, África Do Sul –IBAS”, en: *III Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, pp. 13-42.
- De Ouro-Preto, Affonso, “Nova confirmação de poder”, en: *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, pp. 57-66.
- Farrell, Mary, Björn Hettne y Luke Van Lagenhove, *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice*, Londres, Pluto Press, 2005.
- Flandes, Daniel, “Network Powers: strategies of change in the multipolar system”, en: *Third World Quarterly*, Vol 34, N° 6, Nueva York/Londres, Routledge, 2013, 1016-1036.

- Föhrig, Alberto, “Resistencias y Equilibrios Regionales”, en: Tokatlian, Juan (comp), *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007, pp. 35-54.
- Friedberg, Aaron, *A Contest for Supremacy. China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, Nueva York/Londres, W.W. Norton & Company, 2012.
- Garzón, Jorge, “Latin American Regionalism in a Multipolar World”, en: *EUI Working Papers*, 2015.
- Häängi, Heiner, “Interregionalism: empirical and theoretical perspectives”, St. Gallen: University of St. Gallen, 2000.
- He, Kai, “Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific”, en: *International Politics*, Vol. 52, 2, 2015, pp. 208-222.
- Kissinger, Henry, *World Order*, New York, Penguin Press, 2014.
- Nolte, Detlef, “Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen”, en: Daniel Flemes, Dirk Nabers y Detlef Nolte (eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung*, Baden-Baden, Nomos, 2012, pp. 17-52.
- Nolte, Detlef y Leslie Wehner, “Geopolitics in Latin America, old and new”, en: Mares, David y Arie Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*, Londres/Nueva York, Routledge, 2015, pp. 33-43.
- Pastrana, Eduardo y Diego Vera, “Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global”, en: Stefan Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, pp. 613-642.
- Pfeifer, Alberto, “O Brasil, os BRICS e a agenda internacional”, en: *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, pp. 79-86.
- Prieto, Germán y Ricardo Betancourt, “Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”, en Pastrana, Eduardo y Hubert Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014, pp. 75-113.
- Rodríguez, Marta, “Is Pink Latin America Embracing Free Trade?”, en *The World Weekly Recovered*, 2017. Disponible en: <http://www.theworldweekly.com/reader/view/magazine/2017-02-09/is-pink-latin-america-embracing-free-trade/9699>
- Small, Melvin y David Singer, “The War-proneness of Democratic Regimes, 1816-1965”, en: *Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 1, N° 4, 1976, pp. 50-69.

Wade, Robert, "Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, World Bank and the IMF", en *Politics & Society*, 39(3), 2011, pp. 347-378.

# A política dos Estados Unidos para a América Latina na era Trump

---

Tullo Vigevani - Fernanda Magnotta

## 1. A perspectiva geral

Este texto tem como objetivo discutir de forma prospectiva o que se pode esperar para a América Latina nos próximos anos, considerando os novos governos na região e particularmente a mudança que significa, a partir de janeiro de 2017, a nova administração Trump. A nossa hipótese é que as indefinições deverão prevalecer. Isso por razões relativas tanto aos Estados Unidos quanto à América Latina. O relativo fracasso da VIII Cúpula das Américas de Lima, em abril de 2018, parece confirmá-la.

Fatos de grande importância estão acontecendo em diferentes áreas do mundo com potenciais impactos de longo prazo. Na Europa, o *referendum* de junho de 2016 no Reino Unido, o *Brexit*, somado ao resultado das eleições de junho de 2017, sinalizam a potencialidade de mudanças nas formas como vem se desenvolvendo as relações internacionais desde o fim do bloco liderado pela União Soviética em 1989/1990. Ao mesmo tempo, acontecem fatos contraditórios: as negociações para o Acordo de Associação Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* – TPP), foram concluídas em outubro de 2015, mas o presidente Donald Trump, em medida imediata após sua posse, assinou Memorandum Presidencial endereçado à USTR retirando permanentemente os Estados Unidos das negociações. O *Brexit* surge como potencialmente enfraquecedor da integração europeia, do livre comércio e da globalização; incluindo algumas interpretações que o indicam como sinal de que formas novas de nacionalismos e mesmo de protecionismo teriam espaço para ressurgir. A eleição de Trump sinalizaria novamente, com mais ênfase, possível enfraquecimento da onda liberal, que foi crescente desde 1945. Certamente os sinais não são homogêneos. A reunião de abril 2017, entre Trump e Xi Jinping, presidentes das duas principais economias contemporâneas, sugere haver disposição para a continuidade de formas cooperativas. Ao mesmo tempo, a decisão de março de 2018, aumentando significativamente as taxas de importação de aço e alumínio, busca atingir sobretudo a China, ao menos obrigar esse país e outros *partners*, inclusive os latino-americanos, a novas negociações, em que a lógica de *unfair/fair trade*, na perspectiva norte-americana,

deveria prevalecer. Os resultados, em termos de acordos comerciais e financeiros, mostram que ainda há espaço para diálogo. O mesmo nas questões de segurança, como parece exemplificar o tratamento do caso Coreia do Norte que no primeiro semestre de 2018 parece encaminhar-se, o que não é totalmente claro, para negociações.

Deste modo, a potencial “guerra comercial” empreendida pelos países em 2018, porém, dá sinal cruzado, apontando para a possibilidade de tensões e desalinhamento na relação bilateral. O presidente chinês Xi chegou a dizer, em abril de 2018, no Fórum Boao para a Ásia, a versão chinesa de Davos, que o mundo estaria “diante da abertura contra o isolamento e o progresso contra o retrocesso, a humanidade tem uma grande escolha a fazer”. Sem falar abertamente da gestão Trump, ele prometeu reduzir as tarifas e abrir os mercados da China, em clara contraposição à agenda protecionista norte-americana (Meyers, 2018).

É fácil compreender a dificuldade de indicar qual o sentido da história nesse final da segunda década do século XXI. Movimentos profundos e de longa duração devem ser vistos em perspectiva. O mesmo podemos dizer em relação à influência que as mudanças em curso na América Latina e nos Estados Unidos poderão produzir nas relações entre eles. Há alguns pontos que, pela sua evidência, são consensuais. Na América Latina: a) há uma crise profunda nos países que nos primeiros quinze anos do século se moveram no campo de políticas de centro-esquerda e distributivistas; b) a influência das propostas econômicas e políticas liberais tem crescido, sobretudo porque supunham contar com uma contra-parte simpática e sinérgica, os Estados Unidos. Nos Estados Unidos: c) mudanças aconteceram ao longo dos mandatos Obama, sobretudo em relação a Cuba, embora não seja possível dizer que as relações hemisféricas tenham se modificado profunda e estruturalmente; d) a administração Trump parece sinalizar endurecimento sobre temas como segurança e migrações e agenda protecionista para o comércio, atingindo inicialmente com mais vigor o México.

As relações entre Estados Unidos e América Latina tiveram alguma melhora substantiva nos últimos anos. Por um lado, as dificuldades havidas no primeiro mandato de Obama levaram a uma readequação da política norte-americana, visando maior reaproximação com os restantes países americanos. O sinal maior foi a retomada das relações com Cuba, objetivo que os Estados latino-americanos consideravam fundamental. Essa inflexão refletiu-se na VII Cúpula das Américas,

no Panamá, em abril de 2015, onde o clima foi de maior confiança. Como dissemos, o relativo fracasso e relativo esvaziamento da Cúpula de Lima colocam em nova perspectiva a realizada em 2015. Por outro lado, os passos políticos e simbólicos à frente não significaram ainda no período Obama, melhora das relações econômicas, particularmente no intercâmbio e nos investimentos, nem mesmo uma agenda de cooperação política forte e consolidada. Situação essa que em parte reflete a crise financeira de 2008, com repercussões na economia real, da qual o mundo em 2018 ainda não se recuperou totalmente. Não recuperação que atinge de modo particular a América Latina. Segundo o Banco Mundial (2018), as economias argentina (-2,2%) e brasileira (-3,6%) decresceram fortemente em 2016, sem maior recuperação em 2017. A mexicana cresceu 2,3%, como consequência de sua simbiose com a economia norte-americana em recuperação.

Juntamente com um quadro de economias com baixo crescimento, consideramos ponto fundamental explicativo para a falta de melhora nas relações as graves crises de governabilidade latino-americanas. Tudo isso se reflete num processo de *confidence building* de baixa intensidade, que se intensifica na primeira metade do governo Trump. Sua ausência em Lima sugere não haver maiores esforços para sua superação. Conforme Carlos Malamud (2018), mas já havia sido discutido em outros momentos, particularmente depois da VI Cúpula de Cartagena em 2012, poderão surgir mais dúvidas sobre a validade desses encontros e, mais que isso, sobre o caráter das relações. Mesmo entre os governos declaradamente pró-mercado da região, que se esforçam para adensar suas relações com os Estados Unidos. Apesar do parcial desanuviamento no período Obama, o exame detalhado das relações norte-americanas com boa parte dos governos da região, mostra dificuldades que vão além daquelas com os “bolivarianos”. Tensões e problemas se mantiveram com Argentina, Brasil, México.

## 2. Indefinições nos Estados Unidos e na América Latina

Sendo nossa hipótese, como dissemos, a de que as indefinições deverão prevalecer também nos próximos anos, indicaremos as razões. Devem-se a problemas atinentes tanto aos Estados Unidos quanto à América Latina. Em relação ao primeiro, não apenas porque a administração Trump não tem planos precisos, as propostas de maior densidade são escassas, mas sobretudo porque ao examinar os problemas internos norte-americanos vemos que na sociedade há pressões contrapostas,

particularmente de tipo protecionista, todas com notável peso (Rodrik, 2017).

As forças de tendência globalizante, particularmente as empresas tecnológicas e as fortemente vinculadas às cadeias globais de valor, pressionando pela abertura, não deixam de utilizar a visão protecionista, “*America First*” para alcançar renegociações em condições vantajosas, isso vale para a questão das patentes e *copy rights* com a China, a forte pressão pelo aumento do conteúdo nacional/regional na re-negociação do NAFTA e na relação Boeing-EMBRAER.

Isso compromete maior abertura para as exportações latino-americanas e também compromete melhores condições para alavancar comércio de maior valor agregado, portanto para a melhoria das relações econômicas, com sérios reflexos em pautas como imigração. A administração Trump, embasada num discurso protecionista, contrastando inclusive as históricas posições republicanas, sinaliza futuro difícil.

No que se refere ao papel da América Latina nessas relações, as dificuldades para o desenho de cenários são também grandes. O fim de governos de centro-esquerda e distributivistas, bem como as crises existentes, a exemplo da Venezuela, aparentemente abririam o caminho para políticas liberais no plano econômico. Essa perspectiva surgia como mais provável. Argumentaremos que a possibilidade da região beneficiar-se com esse caminho, mais particularmente de buscar maior integração com a economia norte-americana, não é certa. Há forças que se movem nesse sentido. Mas o giro conservador em países importantes, como Argentina, Brasil, Chile, também Peru e Paraguai, e de forma diferente o México, este pendente das eleições de julho de 2018, não está acompanhado da garantia de estabilidade política a longo prazo. Na Venezuela, ainda que por outras razões, a incerteza persiste.

Concluimos sugerindo como cenário provável a continuidade da instabilidade latino-americana. Isso em virtude da resistência popular aos cortes dos gastos sociais derivados das propostas de austeridade, mas sobretudo pela dificuldade da sociedade, das elites e do Estado em definir objetivos estratégicos, possíveis apenas com uma predisposição ao planejamento de longo prazo, uma *weltanschauung*, que pressupõe a ideia de nação e de região. Em alguns casos, evidentes sinais de anomia existem. Seja pela desordem no ordenamento financeiro, seja pelo não atendimento de algumas necessidades extremamente básicas, seja pela falta de presença do Estado em regiões ou bairros, e ainda pela expansão capilar das drogas. Consequentemente, a possibilidade de menor conflitualidade política e ideológica entre boa parte dos gover-



nos latino-americanos e os Estados Unidos, dificilmente se traduzirá em maior integração econômica, maior bem-estar, maior cooperação em diferentes campos. Isso seria possível apenas com Estados dirigidos por grupos com visão de futuro, com capacidade de planejar desenvolvimento, com forte sustentação e consenso na sociedade, num quadro de estabilidade política e social.

Acrescente-se o ostensivo desinteresse da Administração em Washington por uma agenda comum. A agenda da Cúpula de Lima de abril de 2018, concentrada na questão da corrupção, aprovou em seu documento final, de 57 pontos, 7 itens principais:

“1) fortalecimento da governabilidade democrática, 2) transparência, acesso à informação, proteção de denunciantes, respeito aos direitos humanos e liberdade de expressão, 3) financiamento de campanhas eleitorais, 4) prevenção da corrupção nas obras públicas, contratações e compras públicas; 5) cooperação jurídica internacional, 6) fortalecimento dos mecanismos interamericanos anticorrupção, 7) acompanhamento e informe sobre os acordos” (Nodal, 2018).

Conclusões que refletem os temas da pauta interna de inúmeros países da região, mas da qual não surgem propostas de colaboração, um horizonte de grandes e efetivas formas de cooperação para o desenvolvimento, para o progresso social e econômico. Nem mesmo de colaboração política. Concentra-se a atenção sobre agendas normativas atinentes ao sistema jurídico interno. O desinteresse da Administração deixa de existir, em alguns casos: a disposição em relação a México, Venezuela e Cuba de tencionar as relações.

Nossa linha de argumentação sugere que para o futuro, curto e médio prazo, as indefinições deverão prevalecer e que, portanto, o relacionamento não sofrerá grandes alterações. Repetindo, o cenário de incertezas tem a ver tanto com os Estados Unidos quanto com a América Latina.

### **3. Múltiplas causas da não prioridade da América Latina**

É importante entender que no caso dos Estados Unidos, as incertezas ocorrem não apenas como resultado das prioridades da Administração Trump. Mais importante, há razões estruturais para isso, existem tensões sociais que pressionam a agenda no sentido de um maior protecionismo e de um “olhar para dentro”, o que pode produzir impactos comerciais

e significativos reflexos em pautas como a da imigração, por exemplo. A efetiva realização de qualquer projeto do governo Trump implica intensa dedicação à construção de consensos internos, isso se obtém pelo comprometimento de elevado capital político. O acompanhamento dos acontecimentos em Washington, na Casa Branca, no Congresso e em outras instituições, indica, o que é lógico e natural, que os esforços maiores estão sendo dirigidos a outros campos. O investimento em política externa dirigido a outras regiões e países é crescente. Dificilmente nos próximos anos haverá condições para direcionar maior capital político na direção hemisférica, da América Latina. Não houve na campanha presidencial de 2016 qualquer sinal de priorização dos temas da região. Ao contrário, o enfraquecimento da anterior expectativa das elites e muitos dos atuais governos latino-americanos de maior convergência política, baseada nos supostos valores liberais comuns, fortalece a ideia de agenda de baixa intensidade.

Lowenthal (2016) escreveu: “a Trump Administration that has no clear vision of Western Hemisphere relations; ... the Trump Administration will probably not engage significantly in pan-American or subregional partnerships without being convinced of their advantages to the United States”. Para o governo empossado em janeiro 2017, tanto nos aspectos políticos, quanto sociais, econômicos, estratégicos não há sentido de urgência. Há outras questões internas e internacionais mais prioritárias. No que se refere à região, a exceção possível, pela premência, é o tema imigração e o conjunto das relações com o México. Neste caso, as orientações da Administração sugerem elevação das tensões, com consequências para a América Central. De todo modo, parece reforçar-se, como grande linha de continuidade entre os governos de Obama e Trump, a percepção, argumento análogo ao de Hakim (2016), de que as relações entre os Estados Unidos e a América Latina do século XXI envolvem políticas “esporádicas, sem alvo claro e geralmente ligadas a situações urgentes ou problemáticas”. Isso dialoga também com a visão de Lowenthal (2011), de que as menções à região costumam ser diretamente proporcionais à percepção de riscos de segurança que ela traz.

No caso da América Latina, o cenário de incertezas e as dificuldades para qualquer previsão têm a ver com o fato de que o fim de governos de centro-esquerda e distributivistas e o “giro liberal” em países importantes da região não oferece garantia de estabilidade. Na América Latina os problemas permanecem como sendo de grande complexidade, impossíveis de solução a curto prazo. Entre eles: a) a instabilidade na esfera política, b) superação da extrema pobreza e desigualdade, c) maior eficiência das instituições e do sistema produtivo, d) melhora

do sistema de educação, de ciência e tecnologia, de saúde, e) baixa propensão à poupança, f) maior capacidade de inovação, e outros.

A partir de 2015, atores importantes no estabelecimento da agenda regional têm sinalizado o interesse na atenuação dos compromissos comerciais e econômicos estabelecidos, especialmente nos casos de acordos intra-regionais de maior profundidade, como seria o caso do Mercosul (International Centre for Trade and Sustainable Development, 2016). Por isso, o Mercosul foi submetido a críticas fortes, o que não impede que haja movimentos de pressões e contrapressões. A consequência das fortes críticas foi um discurso favorável a maior diversificação, em particular das relações econômicas, que deveriam orientar-se com força para os países centrais. Os Estados Unidos representam o objeto prioritário desta busca. A partir de abril de 2018 a coordenação política regional que parecia em alguns temas representada pela Unasul, parece aprofundar sua crise, com a retirada temporária do grupo de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. Comprovando as indefinições na América Latina, o governo brasileiro não deixa de manter forte interesse na relação com os BRICS, mesmo depois do impeachment de Rousseff, sinalizando que alguns aspectos de compromissos consolidados são difíceis de serem anulados. Aumentando deste modo a instabilidade e o direcionamento tortuoso.

Na busca de compreensão das perspectivas das relações, é preciso ter em conta que as sinalizações norte-americanas na Administração Trump acentuam os riscos associados a uma agenda que coloca boa parte de suas fichas nas relações com os países desenvolvidos. Mais uma vez, os riscos de não efetivação de expectativas realimentam as possibilidades de um cenário de curto, médio, talvez longo prazo de indefinições. É relevante considerar que mesmo com a forte revitalização de valores econômicos liberais, as relações com a China continuam sendo prioritárias para todos os países. Existe um vácuo deixado pela ausência relativa dos Estados Unidos na região e, de certo modo ele vem sendo preenchido há muito tempo pela China. Segundo Serrano (2018) hoje o subcontinente é o segundo maior destino do investimento chinês, apenas depois da Ásia, e as condições para obtenção de empréstimos faz parte de um “jogo estratégico” que não é baseado, segundo a visão dos chineses, em cobranças de curto prazo ou medidas de austeridade. Além disso, a China é o principal parceiro comercial de três das maiores economias da América Latina: Brasil, Chile e Peru e que a influência chinesa é evidente em toda a região, da construção de rodovias no Equador até projetos portuários no Panamá, hidrelétricas na Argentina e até mesmo um cabo de fibra ótica que deve ligar o Chile à China.

De acordo com a visão do autor, Trump “acrescentou hostilidade total à negligência” já que cinco meses depois de assumir o governo, prometeu rever o acordo feito pelo predecessor com Cuba, propôs a revisão do NAFTA, já iniciada, o corte de recursos em ajuda externa a Honduras e Colômbia e voltou a militarizar a fronteira dos Estados Unidos com o México.

A tendência isolacionista dos Estados Unidos a que fizemos referência permeou a campanha de 2016, na qual os candidatos republicano e democrata encamparam, ainda que com ênfases distintas, o discurso de defesa do trabalho, dos empregos, da necessidade de proteger centralmente os próprios cidadãos. Ainda que seja uma linguagem voltada ao público interno, nas circunstâncias do final dos anos 2010, na Administração Trump, pode traduzir-se em ações de governo com caráter protecionista crescente. Ou melhor, como tem sido a política norte-americana ao menos desde a Administração Reagan, portanto desde os anos 1980, a possibilidade de manutenção da política liberal de comércio internacional será equilibrada com um ativismo negociador, se possível de tipo bilateral, onde as pressões se farão sentir intensamente. Uma agenda deste tipo pode levar ao deterioramento nas relações com parceiros importantes na região. Impactará fortemente o futuro de projetos de cooperação e integração.

### **Conclusões: Difícil prever melhores relações**

Ao analisar as relações Estados Unidos – América Latina na Administração Trump, devemos ter em conta, no caso dos Estados Unidos, a interveniência de atores importantes que influenciam o processo decisório, além da Administração. Sempre foram significativos, mas vêm ganhando maior relevância. Não se podem estudar as relações sem considerar o papel desses outros atores, o Congresso, os tribunais, as empresas, os sindicatos, as universidades, as ONGs, a mídia, etc.. A Administração iniciou-se em janeiro de 2017 com maioria republicana nas duas Casas, o que não garante pleno apoio à agenda do Presidente. Em novembro de 2018 há a eleição de *mid term*. Temas sensíveis à Administração, como a construção do muro na fronteira com o México, não caminham, com o argumento de que impactaria o orçamento. A busca do Presidente de demonstrar a implementação de políticas prometidas na campanha eleitoral, como as ordens executivas *Border Security and Immigration Enforcement Improvements (The White House, 2017a)* e *Enhancing Public Safety in the Interior of the United*

*States (The White House, 2017b)*, não puderam efetivar-se pelos freios colocados pelo sistema judiciário.

Analisar as relações desde a perspectiva latino-americana, melhor seria desde a perspectiva de cada país da região, a curto prazo, não oferece qualquer certeza quanto à capacidade em garantir condições domésticas favoráveis para a formulação de políticas. Não há estabilidade que permita pensar projetos de longo prazo. Os projetos de integração, cooperação e coordenação regional vêm sofrendo esvaziamento, não existindo visão de conjunto. A debilidade de projetos nacionais e regionais é, do lado da América Latina, um impedimento para qualquer agenda de maior profundidade nas relações com os Estados Unidos assim como com outras regiões. Exemplo paralelo é a dificuldade para avanços maiores em direção à criação de uma área de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul, nesse caso a responsabilidade de alguns países europeus é importante. Ainda que algum acordo possa ser alcançado, sua profundidade seria pequena. Com a China, que busca uma relação política com a totalidade da região via CELAC, tampouco há capacidade de definição de uma agenda mínima.

Por outro lado, como vimos, a incerteza é o elemento chave da Administração Trump, no que diz respeito à região. A própria ausência de um plano sinaliza para uma estratégia. Um exemplo significativo foi a suspensão do trâmite de implementação do TPP já em janeiro de 2017, e os rumores que poderia ser reconsiderada a decisão mais de um ano depois. Chile, Peru, Colômbia e México têm acordos de Livre Comércio com os Estados Unidos, mas boa parte do futuro das relações destes países com o mundo, particularmente com os próprios Estados Unidos, estavam ancoradas na perspectiva do Tratado. Para Cuba, a ideia aqui discutida das incertezas tem a ver com os rumos da aproximação protagonizada pelo presidente Obama. A Administração Trump optou pela manutenção das relações diplomáticas, com forte diminuição de sua intensidade. No caso brasileiro, uma falta explícita de agenda encontra explicações mais evidentes pela situação do país. A exceção é o México. Neste caso há uma pauta explícita do governo norte-americano. Trata-se da agenda de revisão do NAFTA, com pontos bem definidos, como a alteração dos índices de conteúdo nacional e regional, o custo do trabalho. Na linguagem de Casa Branca, Departamento de Comércio e USTR, buscando “num ‘acordo justo’, reduzir seu déficit comercial e recuperar investimentos e empregos na indústria” (De la Mora, 2018). E paralelamente as questões da migração e do narcotráfico.

Repetindo, as indefinições e as incertezas deverão prevalecer nas relações dos Estados Unidos com a América Latina, em parte devido à continuidade da instabilidade latino-americana, em parte devido à falta de centralidade da região na perspectiva norte-americana. A percepção de risco é baixa. A convergência ideológica, como visto, por si só não abre caminho a ganhos. Nos aspectos comerciais, o protecionismo, como visto no caso da elevação das tarifas de aço e alumínio, serão barganhadas com novas negociações com riscos de perdas de parte dos *partners* não só da região, mas também dela.

O baixo perfil das relações inter-estatais que caracterizamos, manifestou-se na VIII Cúpula das Américas. O Presidente Trump não compareceu alegando necessidade de priorizar questões de segurança no Oriente Médio, particularmente na Síria. Em seu lugar, presidiu a delegação o vice-presidente Pence. De acordo com dados divulgados pelo Washington Post, em comparação com 2015, quando havia sido realizada a Cúpula anterior, a visão de boa parte dos países latino-americanos sobre os Estados Unidos declinou consideravelmente. Segundo essas informações, a maior parte descreve Trump como “arrogante, intolerante e perigoso” (Scott, 2018). Do lado latino-americano, por sua vez, a Cúpula também foi cercada de ausências, marcando a maior ausência de chefes de Estado desde que a primeira Cúpula, em 1994 em Miami, se realizou.

No final da década de 2010 há fortes mudanças, particularmente de caráter político, em alguns países, incluindo os Estados Unidos. As dificuldades internas, governabilidade e estabilidade, pressupostos de maior eficiência, existentes nos maiores países, inclusive México, Colômbia, Argentina e Brasil, indicam que os Estados Unidos encontrarão, ainda que em novas circunstâncias, um terreno difícil de interlocução. O mesmo vale no sentido contrário. A experiência latino-americana dos anos 2000 até hoje, 2018, mostra que convergência de ideias e algumas visões de mundo compartilhadas não são suficientes para pavimentar caminhos de cooperação, de integração, que promovam sintonia no campo internacional e ações econômicas que levem ao crescimento de longo prazo. De acordo com Cué, “las cumbres regionales son una fotografía del momento político. La de las Américas en Lima plasmó definitivamente el giro de la región hacia la ortodoxia económica, el final de la llamada era bolivariana, en la que los presidentes de izquierda muy críticos con Estados Unidos protagonizaban estas citas” (Cue, 2018). Ironia da história, exatamente este momento de maior convergência ideológica, indica declínio nas relações. Basta comparar com a VII Cúpula, de 2015 no Panamá.

A provável lógica negociadora de duro *fair trade* da Administração Trump certamente não facilita as relações com os outros países. Não se pode excluir aumento delas inclusive com os governos que chegaram ao poder recentemente, de diferentes maneiras, com base na crítica à integração regional e na perspectiva de adesão a um mundo globalizado, buscando melhores relações com os Estados Unidos. Supunham ser possível, com base em normas e regimes comuns, uma fase de cordialidade e cooperação intensa. A orientação liberal do final da década 2010 na região deveria incentivar um movimento de reaproximação com os Estados Unidos, o que paradoxalmente não é tema prioritário no governo Trump.

Relações com benefícios recíprocos dependem em alguma medida, não apenas, de economias consolidadas, mas particularmente de Estados com estabilidade institucional, alcançando consensos significativos, capazes de afirmarem interesses nacionais e regionais, portanto também capazes de serem interlocutores, mesmo duros, se necessário. Considerações essas válidas para a América Latina, visto que a posição norte-americana é estruturalmente diferente. Suas instituições, sua sociedade civil, aí incluída sua capacidade científica e tecnológica, cultural, suas empresas, seu poderio militar, lhe dão uma capacidade de contratação no plano mundial incomparável. E é isso que Trump argumenta ser necessário fortalecer ainda mais, ao menos em alguns aspectos.

Como percebemos, as dificuldades para a definição de cenários são múltiplas. Existem na vertente norte-americana, e existem na latino-americana. Se de parte dos Estados Unidos as mudanças e as fortes tensões em sua sociedade provocam conflitos radicais sobre os custos de serem o *'lender of last resort'* e o *'paymaster'* para mundo, de parte dos países latino-americanos há um notável *gap* entre a orientação liberal que prevalece atualmente e as capacidades das sociedades e das elites de produzirem projetos consistentes, de longo prazo. Por tudo isto o cenário é de incertezas e indefinições, não propriamente otimista.

## Bibliografia

“A América Latina deve se preocupar com Trump?” Hakim, Peter em *Estadão* São Paulo. 14/05/2016. Em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral/artigo-a-america-latina-deve-se-preocupar-com-trump,1868827>>. Consulta em 19/04/2018.

- “Amid Trump’s threats, Xi pledges to slash tariffs, open China’s markets”. Meyers, Jéssica em *LA Times*. 10/04/2018. Em: <<http://www.latimes.com/world/la-fg-china-xi-boao-speech-20180410-story.html>>. (Acessada em 19/04/2018).
- “China Fills Trump’s Empty Seat at Latin America Summit”. Serrano, Alfonso em *The New York Times*, 13/04/2018. em: <<https://www.nytimes.com/2018/04/13/opinion/china-trump-pence-summit-lima-latin-america.html?action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=opinion-c-col-right-region&region=opinion-c-col-right-region&WT.nav=opinion-c-col-right-region>>. Acessada em 19/04/2018.
- “Cumbre de las Américas: por primera vez los jefes de Estado firman un compromiso conjunto”. NODAL. 15 de abril de 2018. Em: <https://www.nodal.am/2018/04/cumbre-de-las-americas-por-primera-vez-los-jefes-de-estado-firman-un-compromiso-conjunto>. Acessada em 22 abril 2018.
- “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements”. The White House. 25/01/2017a. em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>>. (Consulta em 19/04/2018).
- “Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”. The White House. 25/01/2017b. em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>>. (Consulta em 19/04/2018).
- “GDP growth (annual %)”. Banco Mundial. 2018. Em: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Acessada em 22 abril 2018.
- “Latin America and Donald Trump”. Lowenthal, Abraham em *The American-Interest*. 30/12/2016. em: <<https://www.the-american-interest.com/2016/12/30/latin-america-and-donald-trump/>>. Consulta em 19/04/2018.
- “La Cumbre de las Américas sentencia el final de la era bolivariana en la región” Cué, Carlos em *El País*. 15/04/2018. Em: [https://elpais.com/internacional/2018/04/14/actualidad/1523738995\\_165766.html](https://elpais.com/internacional/2018/04/14/actualidad/1523738995_165766.html). Acessada em 19/04/2018.
- Lowenthal, Abraham. “O governo Obama e as Américas: promessa, desapontamento, oportunidade” in: Lowenthal, Abraham; Whitehead, Laurence; Piccone, Theodore (orgs.), *Obama e as Américas*, Rio de Janeiro, 2011.
- “Membros do Mercosul buscam, unilateralmente, acordos com terceiros países” International Centre for Trade and Sustainable Development. Pontes.



Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, 26/10/2016. em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/membros-do-mercosul-buscam-unilateralmente-acordos-com-terceiros-pa%C3%ADses>>. Consulta em 19/04/2018.

“O México na renegociação do NAFTA: implicações para sua política comercial”, De la Mora, Luz María em International Centre for Trade and Sustainable Development. Pontes. 11/04/2018. Em <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-m%C3%A9xico-na-renegocia%C3%A7%C3%A3o-do-nafta-implica%C3%A7%C3%B5es-para-sua-pol%C3%ADtica-comercial>>. Acessada em 19/04/2018.

Rodrik, Dani. *Populism and the Economics of Globalization*. Harvard University. Cambridge. 2017.

“Trump’s absence from Latin American summit could further hurt his reputation abroad”. Scott, Eugene em *The Washington Post*. 13/04/2018. em: <[https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/04/13/trumps-absence-from-latin-american-summit-could-further-hurt-his-reputation-abroad/?noredirect=on&utm\\_term=.3f8c4c29315d&wpisrc=nl\\_politics-pm&wpm=1](https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/04/13/trumps-absence-from-latin-american-summit-could-further-hurt-his-reputation-abroad/?noredirect=on&utm_term=.3f8c4c29315d&wpisrc=nl_politics-pm&wpm=1)>. Acessada em 19/04/2018.

“Una Cumbre en busca de las Américas”. Carlos Malamud en *El Heraldo México*. 16 de abril 2018 em: <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/una-cumbre-en-busca-de-las-americas> (Acessada em 19/04/2018).



# El impacto de la globalización sobre el peso geopolítico del eje transatlántico en el orden internacional

*Wolf Grabendorff*

---

Los rápidos cambios producidos en el sistema internacional y la decadencia del orden liberal internacional (Serbin, 2016: 25) de ninguna manera se pueden atribuir únicamente al ascenso de unas nuevas potencias competidoras, ya que el declive de Estados Unidos (en adelante EE.UU.) y Europa ha creado un preocupante vacío de poder que los nuevos actores globales, como China, India y Brasil se esfuerzan por llenar (Kappel, 2011). También, y muy notoriamente, han sido los conflictos producidos dentro de la propia Comunidad Transatlántica - que, junto a Japón, se constituyó como el eje económico y militar decisivo del sistema internacional tras el final de la Segunda Guerra Mundial - los que han contribuido notablemente al debilitamiento de un orden mundial que estaba especialmente diseñado por los países del Occidente y para el beneficio de los mismos. Los conceptos, distintos y algunas veces incluso contrapuestos, sobre la forma de globalización, económica y especialmente política, sostenidos por los EE.UU. y la Unión Europea durante décadas, han contribuido en gran medida a la disolución del consenso occidental dentro del orden liberal internacional. Estas diferencias en las percepciones se deben atribuir menos a unas posiciones ideológicas concretas y mucho más a otras variables, como las propias experiencias históricas, el respectivo nivel de desarrollo, la cultura política y, sobre todo, a las particulares experiencias de cada uno como actores internacionales.

## **Falta de consenso sobre las prioridades**

Los Estados Unidos, desde su concepción de sí mismos como una nación diferente y excepcional, han considerado la proyección de sus propios valores y de sus experiencias institucionales como el camino ideal para dar forma a una sociedad y una economía globalizadas. Por el contrario, las culturas políticas de los países europeos hacen énfasis en la diversidad de los desarrollos económicos e institucionales y

nunca se han mostrado convencidos de que existiera un único camino correcto por el que las sociedades debieran establecer su vida en común y la forma en que deben organizar sus economías nacionales. Estas diferencias fundamentales de percepciones se hacen notar especialmente en la concepción sobre el tipo de relación que debe existir entre el Estado y el mercado, es decir, precisamente en el aspecto que resulta más significativo y determinante para el desarrollo de un orden mundial. En general, existe muy poco consenso entre los EE.UU. y la Unión Europea (UE) sobre si las reglas del mercado deben ser las principales, o incluso las únicas que definan la forma de gobernanza en un mundo globalizado.

La elección del presidente Donald Trump en los EE.UU. también puede interpretarse como una señal del comienzo de un cambio de pensamiento en este país. Las más importantes diferencias en la concepción sobre el rol de Occidente en el sistema internacional entre los EE.UU. y los países europeos, como muy tarde, aparecen ya con el fin de la Guerra Fría, en el momento en que desaparece la imagen de la URSS como enemigo común para los EE.UU., la UE y Japón. Entonces, mientras que por lo menos en una parte de Europa se empezaba a hablar de “una casa común europea” y con ello de la posibilidad de incluir a Rusia como parte de Occidente, los EE.UU., por el contrario, se veían a sí mismos como ganadores de la Guerra Fría y como único poder hegemónico mundial. El progreso triunfante de la democracia, los derechos humanos, el libre comercio y los adelantos tecnológicos, de la mano del incontestable poder militar de los EE.UU., parecía que iban a determinar desde ese momento la globalización que se impondría. Sin embargo, la repentina vulnerabilidad de los EE.UU., ocasionada por el ataque terrorista del 2001 y posteriormente la crisis internacional del sistema financiero en el 2008 (Hettne/Ponjaert, 2014: 115), convulsionaron fuertemente esa confianza en la superioridad del “Occidente” y abrieron el camino hacia un orden mundial multipolar.

El aumento de la importancia de China y de Asia en general, y no sólo en el terreno económico, ha provocado que el equilibrio de poder posconflicto se vea desplazado del plano transatlántico al transpacífico. Como consecuencia de ello, el dominio occidental sobre el proceso de globalización se encuentra considerablemente limitado y el rol de la UE, como factor de poder global, cada vez se ve más reducido, a pesar de que sus intenciones fueran las de crear un orden mundial más justo (Comisión Europea, 2017: 14).

Por otra parte, con el final del conflicto Este-Oeste, se recrudece el conflicto Norte-Sur en la forma de una fuerte competencia económica entre el Norte más desarrollado y un Sur en proceso de un imparable ascenso, con lo que el cuadro existente entre los “ganadores” y los “perdedores” de la globalización se distorsiona. Precisamente, el punto central de la actual discusión académica y política consiste en determinar si con ello se está llegando al fin del orden liberal internacional y, al mismo tiempo, al término de la posición de liderazgo de los EE.UU. en este sistema (Niblett, 2008: 22).

### Ruptura del consenso occidental

Sin duda, los pilares en los que se cimentaba el consenso occidental y la comunidad transatlántica se ven fuertemente cuestionados, cuando no simplemente minados, con el acontecimiento del *Brexit* y con la política internacional que inicia el presidente Trump. Estos pilares no sólo consistían en la defensa del libre comercio y del multilateralismo, sino también en la capacidad de alianza - que tanto en su vertiente militar con la OTAN, como en las negociaciones sobre el cambio climático está siendo fuertemente cuestionada por el presidente Trump -, y que con el abandono de la UE por parte de Gran Bretaña ha conducido a un gran debilitamiento de la cohesión de la comunidad transatlántica. Esta desintegración de los lazos transatlánticos tiene mucho menos que ver con los desarrollos que se producen fuera de Occidente y mucho más con el cuestionamiento general del modelo de integración y multilateralismo en el sistema internacional. Los nuevos conceptos se caracterizan más por fuertes nacionalismos internos y por la vuelta a un tradicional bilateralismo como instrumento de poder de las naciones más poderosas. Todo ello se ve reflejado tanto en el concepto del *America first* de los EE.UU. y el *Britain global* propugnado tras el *Brexit* por Gran Bretaña, por un lado, así como por el reclamo de liderazgo dentro de la UE, cada vez más acentuado, por parte de Alemania y también por las insistentes y claras demandas del presidente Putin para lograr un estatus de poder más influyente para Rusia en el escenario internacional.

Ya no existen más ni el interés ni los esfuerzos, como en los tiempos del pleno funcionamiento del orden liberal internacional, por estructurar el sistema internacional por medio de acciones comunes de naturaleza económica o política, sino más bien se pretende imponer una jerarquía, cuasi darwinista, de los más fuertes entre su propia esfera geográfica de influencia y, con ello, aplicar las propias normas en función de los

propios intereses. A la vista de la creciente competencia por el poder en la política internacional, como se puede constatar a través de la misma doctrina de seguridad nacional del presidente Trump, la desintegración de las actuales posiciones occidentales se hace bien patente. Únicamente en el campo de las sanciones comerciales frente a los Estados que no quieren plegarse a las normas occidentales parece que todavía funciona una cierta colaboración transatlántica. Así, se destaca cada vez más la visión competitiva al aplicar la política exterior en detrimento de una visión cooperativa.

### **Regreso al bilateralismo por parte de los Estados más poderosos**

El intento por parte de los EE.UU., mediante la elusión de los existentes instrumentos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en su política comercial con importantes socios comerciales extranjeros a través de la imposición de aranceles para ganar influencia y con la clara finalidad de reducir el, tradicionalmente, alto déficit comercial de los EE.UU., permitiría no sólo revertir el efecto económico de la globalización, sino que también reduciría muy notoriamente la influencia occidental sobre la forma y la regulación del comercio internacional. La retirada de los EE.UU. del avanzado TPP (Acuerdo de Asociación Transpacífico) y el obvio desinterés sobre el TTIP (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión) con sus socios europeos - también muy controvertido dentro de la misma UE -, refuerza, sin duda, la posición bilateral de los EE.UU. para llevar a cabo los tan aplaudidos *deals*, pero, sin embargo, al mismo tiempo, diluye el peso multilateral de los EE.UU. para conseguir el establecimiento de estrategias comerciales a largo plazo. Estas estrategias permitirían fijar la dinámica de la globalización a la vista de la creciente importancia que han adquirido las cadenas internacionales de producción.

Por otra parte, aquellos Estados cuya política comercial está especialmente orientada a tener acceso al mercado estadounidense, se esfuerzan por lograr de forma bilateral un trato preferencial, ya sea conseguir excepciones en las nuevas tarifas aduaneras impuestas mundialmente o mediante la conclusión o ampliación de acuerdos comerciales bilaterales, a cambio de acercamientos y concesiones en otros ámbitos políticos. Este fenómeno ya se hace notar especialmente entre los países del Sudeste asiático y en América Latina y, a largo plazo, podría acabar ocasionando considerables problemas internos en algunos de ellos. A

todo ello hay que añadir que muchos de los *deals* tan aplaudidos por el presidente Trump están exclusivamente diseñados para satisfacer a determinados grupos de electores o grupos de interés económico y que, además, tienen el carácter de ser unilateralmente denunciabiles por parte de los EE.UU. Todo ello significa que no sólo son ignoradas por la administración Trump las regulaciones de la OMC, sino también las reglas del mercado, tan teóricamente apreciadas por los EE.UU., puesto que dichos acuerdos bilaterales constituyen *de facto* medidas excepcionales limitadas temporalmente, las cuales en ningún caso pueden ser beneficiosas a largo plazo para los países socios.

Estas alianzas parciales o particulares debilitan en su conjunto el concepto occidental de un orden liberal internacional en el que no debería imponerse únicamente el poder de los más fuertes. Estas alianzas reflejan mucho más la creciente pérdida de unos valores occidentales comunes, pues cada Estado se permitiría tanto en sus relaciones comerciales como de seguridad el participar en cualquier, o de crear cualquier, “alianza *ad hoc*” (“*Coalition of the Willing*”) (Comini, 2017: 115) en las cuales el papel de *rule taker* o *rule maker* estaría prefijado y reflejaría el correspondiente nivel económico, tecnológico o militar de los participantes. Esta concepción del actual sistema internacional, frecuentemente criticada como modelo de orden mundial, sin duda no va a ser únicamente aplicada por los EE.UU., sino que también una Gran Bretaña post *Brexit* aspira a lo mismo y algunos países de la UE ya la están aplicando, aunque no en los temas comerciales. Por supuesto, algunos países como China y Rusia, como potencias mundiales que son, conciben también con cierta naturalidad la práctica de este principio.

A todo esto hay que añadir, como nueva característica, la creciente militarización en el manejo de la política exterior por parte de los Estados occidentales. Las actuales alianzas *ad hoc* (*Coalition of the Willing*), constituidas frecuentemente, pero no siempre, bajo el liderazgo de los EE.UU., determinan muy diversas formas de intervenciones en las cuales aparecen en primer plano los intereses geopolíticos y no, como muchas veces se proclama, intereses humanitarios. Con ello se constata la creciente incapacidad de la comunidad occidental en el siglo XXI para resolver mediante el despliegue de fuerzas militares conflictos de carácter internacional. Afganistán, Iraq y Siria son ejemplos extremos de conflictividad y de la incapacidad para encontrar soluciones cooperativas, que ha conducido a una expansión de los problemas a otros Estados, especialmente debido a los millones de refugiados que han producido. Esta incapacidad para lograr obtener la paz, a pesar

del uso de enormes recursos financieros, tecnológicos y humanos, ha ocasionado una notable pérdida de confianza en la capacidad de los países occidentales para resolver conflictos, tanto entre los propios miembros de este tipo de alianzas como en el conjunto de los Estados del sistema internacional.

La lucha contra el terrorismo, la criminalidad internacional, los Estados fallidos o, aún más, los considerados “Estados canallas o fuera de la ley” (*rogue states*) parece haberse convertido ya en un caso habitual de la política de tensión para los Estados occidentales (Aguirre, 2017: 139). Mientras tanto, los movimientos migratorios desencadenados por esa política chocan con una amplia incompreensión y el tratamiento de sus consecuencias humanitarias es empujado y circunscrito a las instituciones internacionales y de la sociedad civil. No obstante, la UE, ante la emigración masiva llegada a sus fronteras, está comenzando a desarrollar una estrategia global (Ceccorulli; Lucarelli, 2017). La acentuación de los intereses nacionales, o incluso meramente de partidos políticos, en el manejo de esta acelerada desintegración del sistema internacional ya ha provocado que en el interior de los mismos Estados se produzca una muy significativa pérdida de confianza en los procesos democráticos y también ha dificultado el proceso nacional de toma de decisiones en base a los tantas veces citados valores occidentales.

### **Globalización en clave del neoliberalismo y de los actores transnacionales**

Tras la caída del muro de Berlín, el intento, llevado a cabo por parte de la UE con el fuerte apoyo de los EE.UU., para fundir el exitoso concepto de integración logrado durante la Guerra Fría con el concepto de neoliberalismo, ha contribuido a la sustancial pérdida de influencia de los valores occidentales. Esto se ha reflejado no sólo en la UE y los EE.UU., sino principalmente en los países de la Europa del Este y de América Latina. Los Estados occidentales han intentado manejar la globalización económica mediante normas y estándares útiles para su propio beneficio económico, lo cual se manifestaba especialmente en la configuración de los acuerdos de libre comercio con terceros países. Esto, sin embargo, chocaba con la resistencia, más o menos abierta, de aquellos Estados que trataban de conservar su propia autonomía y soberanía, con el fin de conservar su propio modelo de desarrollo. Estas formas de resistencia en contra de una globalización de orientación neoliberal han encontrado su más clara manifestación en el rechazo por parte de la



mayoría de los países de América Latina al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propugnado por los EE.UU. como extensión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y también en las abiertas y masivas protestas producidas en muchos Estados de la UE contra el TTIP (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión) con los EE.UU., promovido por la misma UE y cuyas negociaciones se han visto interrumpidas por la Administración Trump. Esta ha considerado los peligros que implicaba una gigantesca zona occidental de libre comercio en el caso de que no pudiera imponer sus conceptos para las reglas necesarias en su funcionamiento y también ha expresado sus dudas fundamentales ante la construcción de nuevas zonas de libre comercio.

El dominante concepto de neoliberalismo de los años ´90 había contribuido principalmente a una transnacionalización económica, que implicaba la adaptación de los conceptos de mercado nacional y regional a un nivel mundial. De esta forma, muchas empresas transnacionales pudieron eludir las correspondientes regulaciones nacionales, o incluso regionales como las provenientes de la UE, en especial aquellas obligaciones de carácter fiscal y social, aunque también las relativas a la protección medioambiental, realizando la producción o trasladando sus sedes fiscales allá donde los costes fueran reducidos. Como consecuencia, la capacidad de producción y de empleo, pero también la recaudación fiscal, dentro de los países de la UE y de los EE.UU. se ha visto notablemente reducida. Adicionalmente, se ha debilitado la capacidad general de manejo de la economía por parte del Estado. Los efectos de estos fenómenos se han hecho bien visibles en pocos años en la política social e incluso en la legitimidad democrática de diversos países occidentales. El intento por armonizar políticas nacionales con intereses transnacionales no ha tenido mucho éxito, ni en los países de la UE ni en los EE.UU. En estos últimos ha contribuido a que, desde el inicio de la Administración Trump, se introdujera una política que da una absoluta prioridad a los intereses nacionales (*America first*), en detrimento de los intereses transnacionales, y que afecta principalmente al ámbito de la política impositiva y de inversión.

La globalización no sólo ha favorecido un ascenso sin parangón de las empresas transnacionales, sino que en general ha propiciado el papel de múltiples actores no estatales de carácter transnacional (Kaine, 2017: 43), mientras que el tradicional rol de los Estados como actores principales hacia dentro y hacia fuera se ha visto muy debilitado. La influencia de estos otros actores no estatales transnacionales, además de las empresas multinacionales, ya sean las organizaciones

internacionales, los movimientos migratorios, las organizaciones de la sociedad civil y las de carácter religioso, pero muy especialmente el crimen organizado, ha alcanzado un nivel inimaginable en muy diversos ámbitos de la sociedad y no necesariamente comparable en su forma y efectos entre ellos. Estos actores transnacionales no estatales se constituyen en los verdaderos dueños y ganadores de la globalización (Grabendorff, 2017). Han logrado, quizá con la excepción de las organizaciones internacionales, eludir en la mayoría de los casos los procesos de regulación internacionales y, en muchos casos, incluso los nacionales. No se debe subvalorar su contribución al declive del orden liberal internacional, a cuya concepción y expansión tienen, por otra parte, que agradecer su ascensión y creciente influencia, y así como a provocar la disfuncionalidad del sistema internacional en el siglo XXI. Tan sólo el ascenso conjunto de las nuevas potencias emergentes como China, India y Brasil es comparable a su impacto.

### **Cuatro desafíos políticos fundamentales**

Los Estados occidentales, a la vista de su clara pérdida de influencia, se han esforzado durante los últimos años por mantener una posición común al menos frente a cuatro desafíos fundamentales de la política internacional. Como en todas las constelaciones de poder político, se trata, sobre todo, de construir especialmente una legitimidad interna en la lucha contra esos enemigos del orden liberal internacional y de reforzar el consenso transatlántico mediante la invención de nuevos enemigos. Dentro de los Estados occidentales son cuatro los desafíos que suponen la existencia de un enemigo: la amenaza de un Islamismo transnacional, la postura beligerante de Rusia, el imparable ascenso económico de China y el incremento de movimientos populistas dentro de sus propias fronteras. Todos ellos son valorados de muy diferente forma y, por supuesto, suponen una amenaza en diferentes ámbitos. Ello ocasiona que se produzcan situaciones conflictivas entre los países occidentales, principalmente respecto a la adopción de las estrategias necesarias para frenar estas amenazas y reducir la influencia de las mismas, sin que con ello se vean afectadas las relaciones de poder existentes tanto internas como externas.

En realidad, para las democracias occidentales siempre resultó difícil el manejo de las concepciones de nuevos enemigos cuya dinámica es difícilmente calculable. En tanto que se trataba de una clara y definida imagen ideológica, como el fascismo o el comunismo, la movilización

interna para la confrontación de dichas ideologías características del siglo XX era relativamente fácil. Organizaciones terroristas transnacionales con motivaciones religiosas, como se trata en el caso del Estado Islámico, no se pueden derrotar mediante una contra-propaganda ni con medios de guerra convencionales. Su poder de atracción es demasiado grande para aquellos grupos de población que se sienten excluidos o discriminados en el territorio de su propio Estado. Por eso, es comprensible que la administración Trump en su *National Defense Strategy* ya no contemple el terrorismo como el eje central para todas sus actividades de política de seguridad, sino que quiera centrarse preferentemente en la rivalidad con otras potencias (US Department of Defense, 2018: 1). El nuevo enfoque estadounidense en su política de seguridad consiste más bien en tratar de limitar sus intervenciones en el exterior a cuando esté en riesgo la propia seguridad nacional por razones militares o incluso económicas.

El desafío para Occidente por las otras dos grandes potencias mundiales, como son China y Rusia, se evalúa de una forma bastante distinta por la UE y por los EE.UU. (Stokes, 2018: 147). En este contexto, juega un papel importante la percepción de la propia vulnerabilidad geopolítica y económica. Ello se traslada muy especialmente en la política de sanciones que aplican unos y otros. Mientras que para los EE.UU. las sanciones impuestas a Rusia como consecuencia de la anexión de Crimea y del apoyo al secesionismo en Ucrania, por razón del poco peso que tienen las relaciones comerciales entre los dos países, no tiene graves consecuencias, en cambio algunos países de la UE se ven especialmente afectados económicamente.

Por otra parte, el mutuo incremento de aranceles entre los EE.UU. y China favorece con inesperadas exportaciones a algunos países de la UE y también a los grandes exportadores de alimentos de América Latina: Argentina y Brasil. Todo ello podría convertirse en un cambio fundamental de numerosos flujos comerciales a nivel mundial y, con toda probabilidad, también a largo plazo podría tener efectos negativos en el sistema financiero internacional. La UE, hasta ahora, no se ha visto demasiado afectada por los cambios de estrategia comercial llevados a cabo por los EE.UU., pero, por otra parte, tampoco vacilaría en tomar contramedidas en el ámbito arancelario, ni estaría dispuesta a seguirle todos los pasos a los EE.UU. en su confrontación con China, en el caso de que sus propios intereses económicos se vieran directamente afectados.

A la vista de tan serios conflictos transatlánticos, la UE parece que se ha despedido de su ambicionado papel como actor global o como cuarta

potencia mundial. Más bien, ahora, prefiere concentrar sus esfuerzos en la política exterior y de seguridad sobre el muy intranquilo ámbito más cercano, es decir, la Europa del Este, el Norte de África y el cercano Oriente, zonas geopolíticas donde se puede esperar que se produzcan cambios tectónicos en las próximas décadas (Sanahuja, 2018: 16). Esta decisión va a traer consecuencias en la capacidad de imposición de las estrategias transatlánticas, como se ha venido haciendo hasta ahora, dado el proceso de cambio del orden internacional.

En el supuesto de que la predisposición al conflicto de la Administración Trump frente a China se acentúe, ya fuera en el ámbito económico o de seguridad, posiblemente la voluntad de seguir dicho ejemplo por parte de los Estados de la UE se desvanecería. Por otra parte, la falta de disposición a una cooperación del lado de la Administración Trump en cuestiones fundamentales de la política internacional no sólo debilita el orden internacional liberal mismo, sino que, a la vista del cariz conflictivo que está provocando en las relaciones dentro del eje transatlántico, se corre el riesgo de pasar de la proclamada *America first* a una *America alone*.

Al mismo tiempo, la amenaza interna que implica el creciente ascenso de concepciones políticas populistas en varios países de la comunidad atlántica, alcanza una significativa importancia en este cuadro de los nuevos “cuatro enemigos”. En realidad, pocas veces se considera, en la crítica a estos populismos, que existe una relación directa entre el éxito de la globalización económica, por una parte, y el rápido incremento de la desigualdad política y social que se ha producido en los países de la comunidad atlántica, por otra. Las enormes ganancias de la globalización se han repartido de una manera muy desigual en las diferentes sociedades y, al mismo tiempo, se han reducido ciertas medidas compensatorias que ofrecía la “economía social de mercado” en beneficio de la mayor rentabilidad para las empresas transnacionales. Por esa razón la brecha entre las elites dominantes y la gran mayoría de la población se ha visto considerablemente acentuada y ha aumentado el clamor por un incremento y un endurecimiento de las regulaciones estatales hacia las empresas transnacionales.

Precisamente el presidente Trump orientó su campaña electoral hacia aquellos votantes descolgados de los beneficios de la globalización y que mostraban un claro descontento por los efectos de la misma. Con muy controvertidas medidas, en clara contraposición a la posturas proclamadas y defendidas por las anteriores administraciones para la imposición de un orden liberal internacional, pretende revertir lo

que considera han sido efectos nefastos de la globalización para los EE.UU., consiguiendo la repatriación de las inversiones y el incremento de empleos domésticos. Por ello, para muchos representantes de empresas transnacionales, que no cesan de alabar las múltiples ventajas de un mercado global, el presidente Trump, con sus proclamas antiglobalización, se ha convertido también en un “populista”. Parece bastante obvio que, a la vista de las indiscutibles desigualdades que la globalización ha ocasionado en diversas sociedades desarrolladas, principalmente en los países de la comunidad atlántica, en el futuro se puedan ganar elecciones defendiendo la creencia en los beneficios de la actual forma de globalización. Es mucho más probable que aumenten los movimientos populistas como correctivo político al actual radicalismo globalizante, que muchas élites occidentales patrocinan, y no sólo como consecuencia de la elección del presidente Trump en EE.UU. Por ello, estos movimientos populistas se constituyen en la imagen de un enemigo más para comunidad transatlántica.

### **Cuatro intentos para restablecer la legitimidad del orden liberal internacional**

A la vista de estos desafíos en el sistema internacional, no se deben subestimar los esfuerzos de la comunidad atlántica por otorgar una nueva legitimidad a los conceptos occidentales, aunque se observe que muchos de estos conceptos de legitimidad están basados en la concepción del viejo orden mundial. Dado que las líneas de la nueva configuración del orden mundial todavía son apenas reconocibles, con la excepción del aumento de la presencia de una multiplicidad de actores estatales y no estatales, hay que interpretar estos esfuerzos occidentales por hallar una nueva legitimidad como meros intentos de reforma del actual proceso de globalización. Sin embargo, no todos estos esfuerzos cuentan con la aprobación de todos los actores principales de la comunidad atlántica. No obstante, dejan entrever que existe una conciencia en Occidente sobre los problemas en el desarrollo y de los efectos negativos de la actual forma de globalización.

Uno de estos intentos de legitimación consiste en promover la ampliación del concepto tradicional de comunidad atlántica a todos los países limítrofes del Atlántico, no sólo a los del Norte, como hasta ahora, sino también a los del Atlántico Sur (Bacaria; Tarragona, 2016), aunque excluyendo obviamente a los considerados *rogue states*. Iniciativa que, obviamente, no es aplaudida por todos los países afectados. La

inclusión de una gran parte de los países de América Latina y de África en esa comunidad atlántica ampliada, aunque mucho más asimétrica (Serbin, 2014: 80), no sólo debería ayudar a reducir el conflicto Norte-Sur entre países más y menos desarrollados, sino que también serviría para facilitar el acceso a los recursos naturales, sobre todo energéticos, así como a los correspondientes mercados, por parte de los miembros tradicionales de la comunidad atlántica. Una finalidad primordial de esa renovación geopolítica sería, obviamente, también impedir el ascenso del peso geopolítico de China en estas regiones.

Asimismo, los países occidentales esperan, mediante la preparación de una estrategia de desarrollo para aquellos países post coloniales, que se ven sacudidos por continuas crisis políticas y económicas y que con frecuencia caen en la categoría de “estados débiles” o incluso “estados fallidos”, conseguir un empuje similar de legitimidad. De nuevo, aquí se detecta en primer plano el esfuerzo por impedir la creciente influencia de China en África y en América Latina, aunque la dimensión y la forma de esta estrategia común hasta ahora no se puedan pronosticar, dada la volátil política exterior que viene ejecutando la administración Trump. En todo caso, es dudoso hasta qué punto los países occidentales, en un mundo tan radicalmente alterado, serán capaces de desarrollar estos nuevos principios para un reordenamiento mundial y conseguir imponerse contra los intereses de otras nuevas potencias mundiales y, sobre todo, conseguir implementar el financiamiento para lograr establecerlo y mantenerlo.

Es mucho más prometedora, a pesar de todas las crisis, la intención de dar una cierta legitimidad al, todavía operante en gran parte, orden liberal internacional mediante la inclusión de los más importantes poderes emergentes de Sur (Layne, 2018: 107). De esta forma sería más fácil llegar a un consenso internacional sobre las nuevas normas necesarias en este orden mundial cambiante. Esto implicaría, ante todo, una adaptación a las nuevas relaciones de poder del derecho de voto en las organizaciones internacionales principales. Esta vía, sin embargo, no ha tenido ningún éxito hasta ahora, ni en la Naciones Unidas ni en las instituciones de Bretton-Woods, principalmente por la manifiesta y continua oposición de los EE.UU. Sin embargo, puesto que el presidente Trump proclama su principio de *America first* y su intención de imponerse a cualquier potencia mundial emergente, no parece que sea muy prometedor el camino hacia un sistema internacional cooperativo. Tampoco es muy realista intentar aumentar la legitimidad del concepto occidental del orden internacional ayudando a la renovación del papel de los EE.UU. como poder hegemónico

benevolente y de sereno liderazgo, cuando la propia administración Trump es renuente a aceptar ese rol.

Ciertamente, lo mismo se puede constatar respecto a la imagen modélica internacional que aspiraba a dar la UE, como ejemplo de cohesión interna de una unión de Estados y ligando el multilateralismo a una gobernanza regional. No era siquiera necesario un *Brexit* para poner en evidencia la quimera de una cohesión interna de la UE - la cual en realidad solo se daba en determinados ámbitos políticos y en parte era “comprada” a cambio de la obtención de especiales ventajas materiales para algunos Estados miembro - como respuesta muy alejada de la realidad para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

La creciente pérdida de influencia geopolítica de la comunidad atlántica se puede constatar precisamente por esa merma de legitimidad de los EE.UU. y de la UE como actores principales en ese orden liberal internacional. La comunidad atlántica se enfrenta con la problemática de que sus esfuerzos para renovar la legitimación de sus conceptos de un orden internacional coincide con una época en que se incrementan los conflictos internos y externos y, al mismo tiempo, disminuye la capacidad de gobernanza en muchos países como consecuencia de diversos problemas étnicos y económicos. Además y simultáneamente, la influencia internacional de actores transnacionales se ha visto aumentada en tal medida que, incluso con el más alto grado de disposición por parte de la comunidad atlántica para emprender reformas, no se podría tener éxito en lograr una reorganización de las reglas para el manejo de la globalización.

A la vista de la complejidad estructural de los cambios tectónicos en el sistema internacional no existen muchas perspectivas para un mantenimiento de la influencia geopolítica de la Comunidad Atlántica, a pesar del extraordinario peso económico, tecnológico y militar de sus miembros. La competencia de otras grandes potencias y de otros modelos de desarrollo, con altas tasas demográficas y económicas de crecimiento, probablemente haría necesario un difícil proceso de adaptación política del que ahora mismo no se ven señales, dada la actual política de confrontación por parte de los EE.UU. En vez de contribuir al intento de lograr un nuevo orden mundial post occidental y con ello, posiblemente, rescatar algunos elementos del orden liberal internacional, la imposición del concepto de *America first* contribuirá a reforzar el “desorden mundial” (Masala, 2016) ya comenzado.

## Tres posibles escenarios geopolíticos para el futuro

A medio plazo, dentro del proceso de cambio del sistema internacional, se pueden prever por lo menos tres posibles escenarios geopolíticos que difícilmente son armonizables entre ellos:

El primero consistiría en que, como consecuencia directa o indirecta de la elección del presidente Trump en los EE.UU. y de la salida de Gran Bretaña de la UE, se podría iniciar un lento final de la influencia anglosajona, hasta ahora indiscutible, en el sistema internacional y la pérdida de aceptación de sus específicos conceptos sobre el Estado y la economía.

El segundo supondría que la consolidación del concepto político de “Eurasia” podría no sólo contribuir al fortalecimiento de la posición internacional de China y Rusia, sino también al establecimiento de un nuevo eje de cooperación económico-tecnológico entre China y la UE, el cual pondría término a la extraordinaria posición que tras la Segunda Guerra Mundial alcanzó la comunidad transatlántica dentro de la constelación de poderes internacionales. Con ello, podría abrirse una interesante perspectiva geopolítica para la UE que le ofrecería un cierto rol en el nuevo orden mundial post occidental, sobre todo aprovechando la iniciativa de China para establecer una Nueva Ruta de la Seda (Ghias y Zhou, 2017).

El tercer escenario contemplaría un mayor incremento de diversos nacionalismos militantes, los cuales podrían bloquear cualquier forma de política internacional cooperativa, contribuirían a la disolución de las alianzas y de los acuerdos internacionales existentes y reducirían enormemente la previsibilidad de las acciones y reacciones de los Estados en su actuación de política exterior. Este tipo de sistema internacional, en gran parte caótico, podría caracterizar a unas décadas de transición imperial entre la imposición de la “Pax Americana” a la de la “Pax China”.

Únicamente una perspectiva histórica puede facilitar una explicación de hasta qué punto la globalización, a cuyo establecimiento y éxito tanto ha aportado la comunidad atlántica, ha contribuido a desencadenar la decadencia de un orden mundial marcado por la influencia occidental. Lo que se desprende de la situación actual del sistema internacional es la continua incapacidad y resistencia de la comunidad atlántica para reducir su pérdida de influencia geopolítica mediante oportunas reformas hacia dentro, que redistribuirían las ganancias de la globalización de una forma más equitativa, y de reformas hacia fuera, que otorgarían



una mayor influencia a las potencias emergentes en la fijación de las reglas de un mundo globalizado.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, Mariano, *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos*, Barcelona: Icaria, 2017.
- Bacaria, Jordi y Tarragona, Laia (eds.) *Atlantic Future. Shaping a New Hemisphere for the 21st. century: Africa, Europe and the Americas*, Barcelona: CIDOB, 2016.
- Ceccorulli, Michela y Lucarelli, Sonia, “Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas”, en *The International Spectator* 52:3, Roma: Instituto Affari Internazionali, 2017, pp. 83-102.
- Comini, Nicolás, “¿Por qué se desvanecen las alianzas?”, en *Archivos del Presente*, n° 66, Buenos Aires, 2017, pp. 109-119.
- Comisión Europea, Documento de Reflexión sobre el encauzamiento de la globalización, Bruselas, , 10/05/2017, Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation\\_es](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_es)
- Ghiasi, Richard y Zhou, Jiayi, *The Silk Road Economic Belt. Considering security implications and EU-China cooperation prospects*, Stockholm: SIPRI-FES, 2017.
- Grabendorff, Wolf, “Los dueños de la globalización. Cómo los actores transnacionales desmantelan el Estado (latinoamericano)”. en *Nueva Sociedad*, n° 271, Buenos Aires, 2017, pp. 55-69.
- Grabendorff, Wolf, “The diverging positions of the US and the EU in the globalization process”, en Ryszard Stemplowski, *Prospects for EU-US Relationship*, Warsaw: Polish Institute of International Affairs, 2001, pp. 91-94.
- Hettne, Björn y Ponjaert, Frederik, “Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models” en Mario Telo, (ed.) *European Union and New Regionalism. Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ashgate, Farnham, 2014, pp. 115-138.
- Kaine, Tim, “A New Truman Doctrine. Grand Strategy in a Hyperconnected World”, *Foreign Affairs*, New York, 2017, pp. 36-53.
- Kappel, Robert, “The Decline of Europe and the US: Shifts in the World Economy and in Global Politics”, *GIGA Focus*, n° 1, Hamburg, 2011, pp. 1-7.

- Layne, Christopher, “The US-Chinese power shift and the end of the Pax Americana”, *International Affairs*, 94:1, London, 2018, pp. 89-111.
- Masala, Carlo, *Welt-Unordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens*, München, Beck, 2016.
- Niblett, Robin, “Gefährliche neue Welt. Die Führungsmacht USA hat abgedankt. Fünf Konsequenzen für 2018”, *Internationale Politik*, Berlin, 2018, pp. 22-28.
- Sanahuja, José Antonio, “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, *ICEI Working Papers 18*, Madrid, 2018, pp. 1-23.
- Serbin, Andrés, “¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y narrativas del nuevo ciclo” *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, n° 13, CRIES, Buenos Aires, 2016, pp. 31-58.
- Serbin, Andrés, “Squaring the Circle? Transatlantic Relations and New Latin American Regionalism in a Changing Global Environment”, *Atlantic Currents*, 2014, Washington D.C., pp. 61-80.
- Stokes, Doug, “Trump, American hegemony and the future of the liberal international order”, *International Affairs*, 94:1, London, 2018, pp. 133-150.
- Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America. Sharpening the American Military’s Competitive Edge. US Department of Defense. 19/01/2018. Disponible en: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

# ¿Crisis del atlantismo y del orden liberal internacional?

---

*Alberto Hutschenreuter*

## **Introducción**

En las siguientes páginas se aborda la crisis del atlantismo y del orden liberal internacional, reflexionando hechos desde un marco teórico sustentado en el realismo, es decir, la corriente de pensamiento que considera precisamente los hechos, como asimismo los Estados, el poder, los intereses nacionales, las capacidades estratégica-militares, etc.

Desde este lugar, se considera en principio la crisis entre Occidente y Rusia reflexionando la cuestión desde los procesos y la geopolítica. En segundo lugar, se destacan los niveles de crisis que tienen lugar hoy en las relaciones internacionales; y finalmente se consideran las posibilidades de un orden o nueva configuración que pueda superar lo que han sido las relaciones internacionales (sobre todo desde el final de la Segunda Guerra Mundial) hasta el presente.

## **La crisis entre Occidente y Rusia**

Los acontecimientos que tienen lugar en el mundo desafortunadamente son por demás concluyentes en relación con el interrogante que se plantea en el título de este trabajo. Más aún, tales acontecimientos ensanchan la crisis más allá del espacio atlanto-occidental y del mismo orden liberal internacional configurado a partir de 1945.

Acaso habría que preguntarse si la crisis en el mundo, o de una parte del mundo, obedece a la crisis del atlantismo, o si la crisis del atlantismo obedece a la crisis en las relaciones internacionales.

En principio, hay que decir que si no consideramos la crisis actual en clave de proceso, es decir, de hechos que vienen teniendo lugar no desde años recientes sino desde el mismo final del régimen de la Guerra Fría, corremos el riesgo de plantear respuestas parciales o

incompletas, e incluso correr el riesgo de plantear responsabilidades político-estratégicas desacertadas.

Antes de continuar en esta línea, es pertinente destacar que cuando hablamos de crisis del atlantismo debemos considerar que hacia dentro del atlantismo hay al menos dos situaciones de crisis: por un lado, la relativa con la OTAN o, para decirlo más apropiadamente, con la anomalía que implica la supervivencia de la Alianza en un mundo que cambió en relación con el mundo o régimen de la Guerra Fría. Por otro lado, la crisis de relaciones entre Estados Unidos y Europa, como consecuencia de la falta de Europa de un patrón geopolítico más autónomo; falta que la convierte en un actor anti-geopolítico, es decir, sigue guiones estratégicos que no siempre favorecen sus intereses, peor aún: la colocan en situaciones de creciente riesgo, por caso, ante Rusia.

En clave de proceso, la crisis actual entre el mundo atlanto-occidental y Rusia responde más a una crisis del atlantismo que a lo que podríamos denominar sentido ruso de “nerviosismo” y revisionismo geopolítico, considerando que ha sido, es y será tema de inquietud de este país (eminentemente terrestre) la cuestión del amparo de sus espacios y su profundidad estratégica.

La pregunta que debemos hacernos en relación con ello es la siguiente: terminada la Guerra Fría, ¿Occidente dejó de considerar a Rusia, el “Estado continuador” de la Unión Soviética, como una eventual y futura nueva amenaza?

A juzgar por las medidas adoptadas por Occidente, la respuesta es negativa: Occidente no dejó de considerar a Rusia como una amenaza, y una de las medidas más concluyentes en relación con ello ha sido la decisión de ampliar la OTAN, decisión que, en principio, fue vista favorablemente en función de la demanda de protección de los tres países centroeuropeos: Polonia, República Checa y Hungría. Pero no más allá de estos tres actores del centro de Europa. Entonces, nunca se habló sobre una eventual proyección de la OTAN más al este.

Esta política de poder que mantuvo Occidente aún terminada el ciclo bipolar prácticamente nunca se detuvo. Pero más allá de ello, el dato que debemos considerar en relación a la crisis del atlantismo desde el segmento político-estratégico-militar es la mantención de la OTAN, una anomalía en las relaciones internacionales. Consideremos más específicamente esta situación de anomalía internacional, no siempre vista así.

La preservación del instrumento político-militar occidental implicó una anomalía internacional, pues la experiencia prácticamente no registraba casos similares; por el contrario, ha sido una “regularidad” que las formaciones o alianzas interestatales con fines militares cesaran una vez que dejaba de existir la situación internacional para la que fueron impulsadas.

Por caso, hacia mediados del siglo XIX la alianza entre Francia, Gran Bretaña y Turquía se formó para frenar la proyección de Rusia y preservar el equilibrio en el sureste de Europa; pero, tras la Guerra de Crimea, la alianza no se propuso mantener políticas de poder que debilitaran a la derrotada Rusia. Las coaliciones surgidas en la segunda mitad de ese siglo, por ejemplo, la Liga de los Tres Emperadores de 1873 o la alianza franco-rusa de 1893 respondieron a diferentes situaciones (solidaridad monárquica en un caso, compromiso de ayuda mutua en caso de enfrentamiento militar con Alemania en otro), pero no fueron ligas “a perpetuidad”.

Existen otros casos que tal vez pueden considerarse más análogos en relación con la continuidad de la OTAN tras el fin del contexto o condición internacional que le dio origen: la Santa Alianza a partir de 1815 o el sistema francés de alianzas entre 1935 y 1939. Sin embargo, se trata de analogías muy relativas, pues, por ejemplo, a partir de 1818 la Cuádruple Alianza (uno de los tratados en los que se basaba la Santa Alianza) dejó de excluir al actor que había perturbado el orden europeo, la Francia de Napoleón, y la incluyó en su sistema de poder; en cuanto a las alianzas que llevó adelante Francia, ellas fueron el reflejo de una política que desde 1919 persiguió mantener postrada a Alemania para que no volviera a desafiar a Francia.

En breve, la teoría de cuño realista en las relaciones internacionales respecto de las alianzas político-militares nos dice que son formaciones que tienden a mantener el balance de poder o a restaurarlo, es decir, consideran que un reparto de poder equitativo entre Estados o alianza de Estados suministra relativa estabilidad.

En el caso de la OTAN, su continuidad después del desplome de la Unión Soviética como así sus “ondas” de expansión, primero al centro de Europa (Polonia, República Checa, Hungría), luego al noreste y sureste (Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia, Bulgaria, Eslovaquia, Rumania, Croacia, Albania) y, eventualmente, al “este del este” de Europa y más allá también (Ucrania, Georgia, etc.), no entrañaron la búsqueda o reposición de equilibrio alguno sino que se trató de una

estrategia o técnica de poder utilizada no ya para mantener a Rusia “fuera de Europa”, sino para fijarla a una condición de lateralidad e inferioridad en el sistema estratégico global y de vulnerabilidad en el plano regional y local.

Desde estos términos, que no solamente en Rusia son así considerados pues en una publicación en la revista “Foreign Affairs” el estadounidense John Mearsheimer (2014), por citar a un facultado experto insospechado de idealismo alguno, afirma que “La raíz principal del problema en Ucrania es la ampliación de la OTAN”, podemos concluir que la política de poder que sustentó Occidente a través de la Alianza Atlántica ha ido más allá de lo admisible, creando una comprometida situación para la propia estabilidad del orden interestatal.

La experiencia enseña que el estado de debilidad de un actor de condición preeminente para el orden interestatal no dura por siempre, sobre todo si esa condición se debe en buena medida a políticas deliberadas por parte de otro u otros actores. Durante los últimos quince años Rusia ha construido poder y, sin embargo, Occidente continuó desplegando políticas de poder con el fin de afectar sus capacidades, menospreciando lo que aporta la experiencia: el equilibrio como meta y “ganancia para todos”.

Por otra parte, las instancias que desde la misma OTAN fueron creadas para “incluir” a Rusia en el orden estratégico de pos-Guerra Fría, como el “Consejo Conjunto Permanente OTAN+Rusia”, la “Asociación para la Paz”, etc., no funcionaron como espacios de auténtica consulta Este-Oeste frente a crisis mayores, por ejemplo, la de Yugoslavia, sino que resultaron ocasionales ámbitos de consulta en los que las observaciones de Moscú recibieron una deferencia apenas formal.

En breve, ante la situación de tensión actual quizá resulte pertinente recordar que, según el ex embajador estadounidense en Moscú, Jack Matlock, en 1990 la entonces Unión Soviética no cuestionó que una Alemania unificada perteneciera a la OTAN (hecho que bien puede ser considerado la primera expansión de la Alianza), recibiendo a cambio de ello garantías (no escritas) de que la OTAN no ampliaría su jurisdicción hacia el Este “ni una sola pulgada”, según palabras del entonces secretario de Estado James Baker (Hammersen, 1998).

A principios de los años noventa el entonces primer ministro británico John Major afirmó que no existían condiciones entonces y en el futuro para que los países del Este ingresaran en la OTAN; por su parte, el

ministro de Relaciones Exteriores Douglas Hurd comunicó a su par soviético que la OTAN carecía de planes para incluir a dichos países en la organización (Schofield, 1997).

¿Por qué entonces la OTAN sucesivamente se amplió y hoy delimita con Rusia y ambiciona más? Básicamente, por razones de “prevención geopolítica”; es decir, antes de que una recobrada Rusia volviera a constituir una amenaza, Occidente debía lograr un posicionamiento territorialmente ventajoso que redujera al mínimo los alcances del “nuevo desafío”, que, efectivamente, no era considerado entonces inminente pero sí irremediable.

No es discutible la preservación de la OTAN más allá del desafío internacional para el que fue creada, siempre y cuando consideremos la extensión a los demandantes de seguridad centroeuropeos. La Alianza Atlántica proveía a Occidente de las capacidades suficientes para afrontar nuevos retos en el escenario de pos-Guerra Fría. Lo que no deja de ser objetable es que su continuidad post-centroeuropea obedeció casi únicamente a una percepción de enemigo venidero, una Rusia revanchista o ideológica. Ello hizo de la Alianza una anomalía en relación a la experiencia y un factor de inevitable desequilibrio internacional.

## **Un mundo atravesado por múltiples crisis**

En cuanto a la crisis del orden liberal predominante desde el final de la Segunda Guerra Mundial, una de sus principales manifestaciones es la “pluralización” de crisis que existe, fenómeno que, en buena medida, obedece a la devaluación de uno de los elementos más importantes que mantenía aquel orden: lo que Díaz Matey (2011: 82) denomina “amortiguadores de conflictos” internacionales.

Hay crisis en el nivel o segmento de los Estados, hay crisis hacia dentro de los Estados. Es decir, utilizando los conceptos de Hedley Bull (2015: 55), hay crisis interestatales y hay crisis mundial. Pero también hay crisis del multilateralismo, hay desfundamiento de tratados clave de la seguridad internacional y hay cada vez menos confianza en las instituciones. En pocas palabras, los Estados consideran que no existen razones como considerar que se pueda disminuir la autoayuda, esto es, sus niveles de capacidades (principalmente militares-estratégicas) para proteger sus soberanías.

La situación es preocupante, al punto que algunos expertos como Sergei Karaganov (2009) están pidiendo la celebración de una conferencia internacional de escala que sienta las bases de un orden nuevo que proporcione estabilidad.

Consideremos a continuación más detalladamente la situación de crisis generalizada en los distintos niveles o segmentos de la política internacional.

La compleja situación por la que atraviesan las relaciones internacionales prácticamente ha despejado el campo de reflexiones o hipótesis en clave de esperanzas, es decir, consideraciones sobre cursos previsibles del orden internacional. Es cierto que, salvo agoreros imperecederos, nadie aventura escenarios catastróficos inmediatos; pero es innegable que ante la sucesión vertiginosa de hechos en prácticamente todos los niveles internacionales, la confianza en un orden internacional estable ha disminuido.

Hace tiempo que los hechos rebajaron sensiblemente las expectativas, pero fueron sin duda los acontecimientos ocurridos recientemente los que produjeron mayor impacto, particularmente la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, hecho que implicó que en algunos segmentos relativos con las relaciones entre Estados y temas globales el escenario internacional (clásico y “nuevo”, es decir, Estados y “cuestiones nuevas” como la ecología) sufriera rápidas consecuencias de escala, por caso, la relación estratégica atlántico-europea o los esfuerzos frente al reto que implica el cambio climático.

Resulta interesante comprobar cómo la talla de poder de Estados Unidos perturba las relaciones internacionales, tanto cuando la potencia despliega políticas intervencionistas o globalistas, como lo ha venido haciendo desde 1945, como cuando adopta un patrón externo en buena medida reluctante o aislacionista.

Pero volviendo al punto inicial, la causa que en gran parte explica el pesimismo que existe en relación con el curso de la política internacional reside en que todos los niveles del “orden internacional” están simultáneamente atravesados por importantes grados de crisis, situación que implica una notable y peligrosa singularidad.

Comenzando por el nivel clásico, es decir, el de las relaciones entre Estados, los principales “cinturones de fragmentación” del mundo se hallan bajo crisis, esto es, Europa centro-oriental, Oriente Medio/Golfo Pérsico y Asia-Pacífico.



En las tres áreas la tensión entre Estados se encuentra en ascenso e incluso en la zona de crisis casi irreductible, es decir, la de Medio Oriente y Golfo Pérsico, surgen tensiones o “averías” nuevas que se suman a las tradicionales, por caso, entre las petromonarquías del Golfo Pérsico.

Según el balance del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, 2016), el gasto militar del mundo en 2016 fue superior al de 2015, siendo los actores preeminentes y potencias medias ubicados en las tres placas geopolíticas los que más invirtieron en el rubro (dejando de lado, claro, la “excepcionalidad estadounidense” en la materia: 612.000 millones de dólares).

Es tal la acumulación militar por parte de los Estados en esas regiones que, como advertía Bismarck, “en cualquier momento los cañones comenzarán a dispararse solos”.

En cuanto al nivel intraestatal o “estodoméstico”, es decir, el que acontece hacia dentro de los Estados, en algunos casos el grado de violencia es abrumador, particularmente en Siria, donde el número de muertos en casi siete años asciende a más de 330.000 y el de desplazados a más de diez millones (según datos del Observatorio Sirio de Derechos Humanos), hecho que redujo la población del convulsionado país a menos de la mitad.

Algunos expertos denominan “nuevas guerras” a las confrontaciones intraestatales (Kaldor, 2003: 79). Si bien es cierto que se trata de “guerras entre la gente” en la que se difuminan los campos de batalla, intervienen múltiples partes y se combate casi indefinidamente, el rasgo novedoso de estas guerras es su descontrol como consecuencia de la ausencia de lo que se denomina “amortiguadores del conflicto”, esto es, la capacidad de regulación de los actores preeminentes sobre esos países.

La crisis de los niveles inter e intratestatal nos lleva al tercer nivel de crisis, la de las organizaciones multilaterales y regímenes internacionales.

La declinación de la ONU hace tiempo dejó de ser una tendencia para convertirse en una de las más firmes realidades del mundo actual. Hace años que las “misiones onusianas” se encuentran con serias dificultades para operar en escenarios de alta belicosidad, logrando, a veces y con mucha voluntad de las partes en conflicto tanto internas como (sobre todo) externas, el establecimiento de precarios “bolsones” o corredores humanitarios.

Es posible considerar que el problema del declive del multilateralismo responde a que la composición de las organizaciones refleja la estructura de poder de un mundo que ya no es; por tanto, su “recuperación” sólo podrá ser posible a partir de la creación de nuevos foros establecidos sobre la base de las actuales sintonías de poder en el mundo.

En este sentido, sin duda que la “gestión” de las cuestiones globales de foros como el G-7 se ve seriamente restringida al carecer de un elenco más integral: ello explica el reciente fracaso de la cumbre del grupo en Taormina.

En otros casos, el intento de regimentar determinadas cuestiones, principalmente la relativa con las armas de exterminio masivo, se ve dificultado no por la falta de “democratización” del segmento, sino por el amparo y capacidad de deferencia estratégica inigualable que para los países implica la posesión del arma. En buena medida, ello explica la nuclearización de Corea del Norte y antes la de Israel, India y Pakistán.

De todos modos, más allá de la necesidad de “reinventar” las organizaciones internacionales, las mismas siempre sufrirán la contundencia de una de las “leyes de hierro” de la política entre Estados en clave realista: la que sentencia que ninguno poder preeminente permitirá que una organización internacional adopte decisiones por ellos. Pero la situación es más dramática cuando, como hoy, no existe régimen internacional alguno ni tampoco perspectivas de acuerdo, pues ello empuja a los poderes a maximizar permanentemente su condición de autoayuda.

El nivel de la integración y de las interdependencias entre Estados también se encuentra perturbado por crisis de escala, y ello en buena medida se debe a la desaparición de los contextos de equilibrio que moderaban los conflictos. En otros términos, como bien destaca el experto Bertrand Badie, (2012) la integración funcionó mientras no había crisis; pero cuando estas brotan, por caso, turbas de inmigrantes, terrorismo, tensión militar, etc., reaparece el nacionalismo como primer y último refugio y se resiente y hasta desaparece la cesión de soberanía de los Estados hacia un nuevo centro u “orden postnacional”.

En este sentido, la “excepción europea” como modelo de transferencia de lealtades hacia una esfera supraestatal puede estar dejando de serlo, hecho que por vez primera rompe el “principio internacional” que sostiene que la interdependencia entre Estados reduce las crisis. Peor aún, como sostiene Mark Leonard (2016), “la interdependencia se volvió causa de conflicto intraeuropeo (en vez de ponerle fin)”.

La crisis en el nivel de los actores no estatales, básicamente nos referimos al terrorismo (sin omitir la importancia de otros “poderes fácticos” que erosionan capacidades a los Estados), impacta tanto en el segmento internacional como nacional. Hasta hace poco se hablaba de terrorismo transnacional, pero dado el carácter fuertemente local del mismo acaso haya que resignificar el concepto, dato que nos proporciona una idea aproximada del vertiginoso cambio que sufre este fenómeno.

En otros términos, el terrorismo de nuevo cuño se ha vuelto a “territorializar”, pero ahora, a diferencia de la “territorialización” que significó desplazamiento global de terroristas para perpetrar atentados en espacios nacionales seguros, como sucedió en Estados Unidos o más vulnerables como en la India, hoy la territorialización del fenómeno implica actos terroristas mayormente de inspiración islamita, ejecutados por sujetos locales o nacionales.

La crisis en este segmento se agudiza por el “carácter funcional” o de reciprocidad que existe entre organizaciones situadas fuera del territorio nacional, por caso, el ISIS, y los terroristas o yihadistas nacionales.

Esto significa que más allá que exista conexión entre el atacante y la organización, el primero encuentra en la segunda la inspiración y referencia para “fugarse hacia adelante” y morir matando; en tanto que la segunda mantiene o aumenta su “reputación”, fortalece la radicalización, si como sostiene Gilles Kepel (2016), se incrementa el seguimiento, control y represión de musulmanes en Europa y, finalmente, obtiene ganancias de poder a pesar de perder terreno y fuerzas en los espacios de combate directo (en Siria e Irak).

En breve, no es una novedad que Estados Unidos y otros actores preeminentes del orden interestatal planteen el “interés nacional ante todo”, se desmarquen de los regímenes u organizaciones intergubernamentales o tensionen las relaciones entre ellos o con otros Estados. Es pertinente recordar que durante la primera década del siglo XXI Estados Unidos desplegó una política exterior que casi acabó por identificar los intereses del sistema internacional con sus propios intereses nacionales.

Lo novedoso y temerario es que simultáneamente todos los niveles de la política internacional de hoy, sin excepción, a los que se deben sumar los “viejos temas de siempre” (escasez de recursos, sobrepoblación, inequidad socioeconómica, etc.), están atravesados por crisis de escala y, en la mayoría de los casos, sin vías de salida.

Esta peligrosa singularidad del mundo actual nos deja frente a un porvenir que necesariamente deberá contar con una elevada y calibrada diplomacia de y entre los Estados. Pero, por el momento, la diplomacia internacional dista de estas condiciones.

Finalmente, debemos decir que hay pocas posibilidades de que el actual y en retirada orden liberal internacional pueda ser relevado por otros u otro actor internacional predominante.

### **¿"Ad portas" de un orden nuevo?**

En julio de 2017, en la ciudad alemana de Hamburgo se realizó el encuentro del Grupo de los 20, que congrega a los principales países industrializados y actores emergentes del globo. Si bien los temas centrales del denominado G-20 son de naturaleza económica-financiera, con los años la agenda se ha ido pluralizando, al punto que en esta ocasión el "issue" que finalmente sobresalió fue la ecología, es decir, el apoyo de 19 países a las políticas de "orden ambiental" y el rechazo de Estados Unidos al mismo.

La convocatoria fue también oportunidad para el primer encuentro entre varios mandatarios, siendo sin duda la reunión Trump-Putin la que más atención y expectativa concentró.

Frente al casi hundimiento del multilateralismo, el G-20 aparece como un superviviente que intenta asirse a mínimos de orden o gobernanza internacional. Considerando que en el foro se dan cita actores que concentran el 80 por ciento de la población mundial, el 80 por ciento de la economía global y el 75 por ciento del comercio del orbe, sin duda el grupo es lo más próximo a un "poder ejecutivo internacional".

Pero ello no implica un gobierno internacional: nada más supone una reunión de hombres con poder (no todos, claro) que podrían lograr acuerdos "moderadores" en diferentes cuestiones, por caso, induciendo a que se establezcan ceses de fuego o treguas en zonas de guerra o incluso en temas "extraños" al grupo, por ejemplo, reducción de armamentos.

Pero nada más, pues las decisiones que se adoptan en el G-20 no son vinculantes. En este sentido, aunque el poder internacional está más "representado" en este grupo, en el que también participan Estados invitados y organizaciones internacionales, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU concentran poder real,

más allá que hoy este cuerpo no incluye actores que han construido poder, por caso, Japón, India, Alemania, etc.

Pero también “nada más” porque la defensa y promoción del interés nacional y la autoayuda continúan y continuarán siendo realidades de un mundo dividido (y relacionado) entre “unidades políticas, cada una de las cuales reivindica el derecho de hacerse justicia a sí misma y de ser la única dueña de la decisión de combatir o de no hacerlo”, según la precisa definición de Raymond Aron (1963: 27).

Esta realidad resulta inmodificable, y es la que explica por qué las relaciones internacionales son relaciones de poder y de intereses antes que relaciones de derecho y de cooperación. En estos términos, “homologar” el medio internacional al medio interno, es decir, que las unidades o partes tengan un centro o dirección y que las instituciones y el derecho controlen al poder y no a la inversa, es impensable.

En otras palabras y ampliando, “salir del orden de Estados”, esto es, “reducir” los conceptos de soberanía, estatalidad, independencia, autoayuda, etc., para dar lugar a lo que Robert Haass (2017) denomina “Orden Mundial 2.0” en el que los Estados, sobre todo los preeminentes, asumen obligaciones hacia los demás, contando para ello con normativas más estrictas en segmentos clave para la seguridad internacional, por caso, en el de las armas de destrucción masiva, no parece un hecho que pueda alcanzarse. Aunque resulten inadecuados los patrones sobre los que se apoya el viejo “Orden Mundial 1.0”, es decir, el mundo de la denominada “soberanía westfaliana” (el mundo de los Estados, el mundo de las fronteras resguardadas, el mundo de la autoayuda, el mundo de las capacidades militares- estratégicas, etc.), habrá que encontrar estrategias dentro de este mundo.

Sin duda que “nuevas realidades” de alguna manera han “moderado” los conceptos clásicos, por caso, la profusión de las interdependencias, la globalización y las crecientes interconexiones; pero ninguna lo ha hecho al punto de amenazar la soberanía del Estado.

Por el contrario, durante el siglo XXI y particularmente durante los últimos años, el mundo asiste a un fortalecimiento de aquellos conceptos clásicos en las relaciones internacionales: la valoración territorial, el interés nacional, la acumulación militar, el patriotismo, el prestigio, etc.

Consideremos por un momento qué podría implicar, de acuerdo a un “orden mundial superior”, reducir el concepto de autoayuda para

Estados preeminentes o potencias medias en el segmento de las armas nucleares.

Significa que Estados Unidos y Rusia avanzarían hacia un umbral que los deje al borde de la desnuclearización de su amparo nacional. ¿Es dable este escenario? Sabemos que la respuesta es negativa: los dos países han avanzado significativamente en la reducción del arsenal pero nunca quedarían en una “situación anti-estratégica”, es decir, sin activos mayores en materia de autoayuda, deferencia, disuasión y persuasión, “suasión” diría Edward Luttwak (1992: 187).

Asimismo, significa que Israel renunciaría a su armamento con el fin de evitar que otros países de la región se nuclearicen y, en ese estado de paridad estratégica, sus oponentes (Arabia Saudita, Siria, Irán - que no es árabe -) se sientan “reparados” en relación con el sentimiento árabe de humillación que tradicionalmente supuso la superioridad militar israelí. De nuevo, es posible que ello no suceda porque Israel jamás renunciará al último activo que asegura su misma supervivencia.

En otra cuestión, un “orden superior” o un orden bajo otra configuración exigiría que la OTAN y Rusia descompriman el grado de tensión que existe entre el Báltico y el Mar Negro, donde cayó una “cortina de armamentos”, y ambos renuncien a sus fines: la OTAN a la “prevención anti-imperial o revisionista” que le otorga el “derecho de victoria” en la Guerra Fría; Rusia a su preponderancia en su “extranjero inmediato”, particularmente en los países más reluctantes a ella (parte de Ucrania, Georgia, etc.).

Pero es muy posible que ello no ocurra: un replanteo de la OTAN, es decir, su desconcentración en las adyacencias de Rusia, implicaría no solo una sensible re-ganancia de poder para este país, sino la alteración de los “dividendos de la victoria” en la Guerra Fría. En cuanto a Rusia, la renuncia a ejercer influencia y vigilancia en las ex repúblicas soviéticas significaría desistir de una histórica “rutina geopolítica” que equilibró su debilidad territorial, esto es, los frentes de ingreso hacia sus ricas profundidades.

Un orden superior significaría, entre otras cosas, que tanto los Estados poderosos como los que no lo son quedaran sujetos al cumplimiento irrestricto de toda sentencia del Tribunal Penal Internacional, es decir, a acatar decisiones emanadas de dicho tribunal contra una persona de un Estado. Pero sabemos que existe una “justicia internacional selectiva” en este segmento, puesto que difícilmente alguno de los poderes

dominantes del Consejo de Seguridad de la ONU, a cuya instancia actúa el Tribunal, desprotegerá a un dirigente o funcionario “suyo”.

Asimismo, dicho orden debería “pluralizar” el deber de intervención a todos los Estados (invadidos por otros, bajo guerra civil, con incompatibilidades nacionales, etc.), sin excepción. Pero posiblemente aquí también existen “intervenciones selectivas” en función del poder del Estado a intervenir, como así de la importancia geopolítica que reviste el mismo. Sabemos que difícilmente se considerará una intervención en un Estado preeminente, por caso, resulta impensable una intervención internacional en China para salvaguardar los derechos del pueblo tibetano; o una intervención en “plazas anti-geopolíticas” del globo, es decir, territorios donde no se encuentran en juego intereses de poderes mayores.

Podríamos continuar con casos donde la soberanía, el poder, los intereses, la independencia, etc., restringen severamente (cuando no directamente paralizan) cualquier posibilidad relativa con ir más allá de dichos conceptos, es decir, dejar atrás el orden clásico y conocido, más allá de que, efectivamente, el “orden mundial liberal” que predominó por más de medio siglo después de la Segunda Guerra Mundial se encuentre desde hace algún tiempo en un proceso de fragmentación, como muy bien advierte Robert Kagan (2017).

Semejante posibilidad supone desconsiderar las diferencias que existen entre “las aspiraciones morales de una nación en lo particular con las leyes morales que gobiernan el universo”. Según el creador de este (quinto) principio del realismo político, Hans Morgenthau,

“Todas las naciones sufren la tentación de cubrir sus aspiraciones particulares con los ropajes de propósitos morales universales. Una cosa es saber que las naciones están sujetas a la ley moral; otra muy distinta pretender saber lo que son el bien y el mal en las relaciones entre las naciones [...] Es exactamente el concepto de interés definido en términos de poder el que nos salva de los excesos morales y la locura política. Porque si miramos a todas las naciones y las comprendemos como entidades políticas que persiguen sus respectivos intereses, definidos en términos de poder, estamos en aptitud de hacerles justicia a todas. Y gozamos de esa capacidad en un doble sentido: en el de juzgar a las demás naciones como juzgamos a la propia; una vez habiéndolo hecho así, en el de proseguir políticas que respeten los intereses de las demás naciones, a la vez que protegemos y promovemos los de la propia” (1986: 24).

En breve, intentar cambiar el orden conocido por lo que deseamos sea un orden internacional será un esfuerzo fútil. Las únicas posibilidades de lograr un nuevo orden es considerando y trabajando las experiencias. Y las únicas experiencias de orden perdurable han sido aquellas basadas en el equilibrio de poder y en el aporte de “bienes públicos globales”, es decir, en un balance real estratégico entre los poderes “que cuentan” y en regímenes o canales que, pese a “la anarquía y los límites de la cooperación”, según la “vieja” advertencia de Joseph Grieco, permitan administrar diferencias entre Estados.

El problema del mundo de hoy es que no existe equilibrio de poder ni consenso entre los actores preeminentes, mientras que algunos de dichos bienes ya son inadecuados, y su proveedor, Estados Unidos, no parece dispuesto a continuar sosteniéndolos y nadie se encuentra en condiciones de relevarlo, incluso China, país que en las próximas décadas podría superar económicamente a aquel, aunque ello no necesariamente significaría relevo en el comando político internacional. Para ello haría falta una condición de “poder blando” que hasta hoy el gigante asiático no ha demostrado poseer: atractivo para que los demás lo sigan o, como sostiene Joseph Nye, “que los demás quieran (no hagan) lo que la potencia dominante quiera”.

Por todas las cuestiones apuntadas, la reunión del G-20 en Hamburgo a mediados de 2017 solo quedará en la historia por los disturbios en la ciudad, el encuentro entre los mandatarios de Rusia y Estados Unidos, el “19-1” y alguna que otra graciosa anécdota. Por lo demás, es decir, alguna idea sobre cómo estructurar un nuevo orden que proporcione un marco de estabilidad internacional duradero, solo crisis, retórica y “punto muerto”.

## Conclusiones

La crisis actual internacional tiene componentes pre-1914 y también pos-1919. Es decir, hay acumulación militar en alza, hay nacionalismo, hay alianzas, poderes navales en movimiento, etc.; pero también hay componentes post: no hay pacificador o garante. Peor aún, en algunos segmentos y escenarios el “pacificador” se retira “tirando del mantel”.

En segundo lugar, la geopolítica nos ayuda no solo a explicar la crisis del orden liberal, sino la difícil posibilidad de salir de ella. Nos ayuda, puesto que la relación interés político-territorio está en la base de dicha crisis, por caso, OTAN-Rusia; en cuanto a salir de la crisis implicaría



superar la geopolítica, es decir, abandonar intereses políticos en función de territorios (particularmente “sensibles”), algo difícil de suceder.

Lo que nos dice la geopolítica en relación con la crisis es que en un mundo que demanda nuevas ideas hay actores que se comportan con viejas ideas y, por tanto, se genera inestabilidad.

Básicamente, nos referimos a lo que consideramos una anomalía en las relaciones interestatales: la OTAN y su marcha hacia el este. Podríamos decir que es la gran manifestación política-geopolítica de la crisis del atlantismo: Estados Unidos que nunca dejó de considerar a Rusia como un eventual nuevo reto a su supremacía, y una Europa que nunca salió de su patrón o enfoque anti-geopolítico.

La cuestión es compleja, sobre todo considerando de qué modo se podría configurar un orden nuevo.

Las posibilidades por ahora de un orden de nuevo cuño parecen difíciles, sobre todo porque no aparecen candidatos, o, para decirlo de otro modo, el candidato, China, no está dispuesto a ser el “garante”; por otro lado, no basta con ser un gran jugador comercio-económica para ello: es necesario crear “órdenes” en los diferentes segmentos y, acaso lo más complejo, que los demás “quieran seguir” dichos órdenes.

## Referencias bibliográficas

- Aron, Raymond, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente, 1963.
- Badie, Bertrand. “Fracasó la globalización de derecha; la izquierda tendrá que inventar otra”, en *Clarín.com*. 15 de julio de 2012. Disponible en: [https://www.clarin.com/zona/Fracaso-globalizacion-derecha-izquierda-inventar\\_0\\_SyaLw1G3w7g.html](https://www.clarin.com/zona/Fracaso-globalizacion-derecha-izquierda-inventar_0_SyaLw1G3w7g.html)
- Bull, Hedley, *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2015.
- Díaz Matey, Gustavo, *Los servicios de inteligencia en el siglo XXI*, Madrid, Chavín, Servicios Gráficos y Editorialistas, S.L., 2011.
- Hammersen, Frederick “The Disquieting Voice of Russian Resentment”, en *Parameters*, Summer, 1998, US Army War College Quarterly, pp. 39-55.

- Haass, Richard, *A World in Disarray. American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, Londres, Penguin Group, 2017.
- Kagan, Robert, “The Twilight of the Liberal World Order”, en Brookings Big Ideas for America, January 24, 2017. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>
- Kaldor, Mary, *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Barcelona, Tusquets, 2003.
- Karaganov, Sergei, *La inacabada Guerra Fría*, Praga, Project Syndicate, 2009.
- Kepel, Giles, *El terror entre nosotros. Una historia de la yihad en Francia*, Barcelona, Península, 2016.
- Leonard, Mark, “Boris Johnson y la contrarrevolución” en *El País*, España, 11 de agosto de 2016.
- Luttwak, Edward, *La lógica de Guerra y paz*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1992.
- Mearsheimer, John, “Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault”, *Foreign Affairs*, September/October, Volume 93, 2014, pp. 77-89.
- Morgenthau, Hans, *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Nye, Joseph, “El orden liberal, ¿sobrevivirá?”, *Archivos del Presente*, Buenos Aires, Número 66, 2017.
- Schofield, Carey, “Russian Betrayed Over Expansion of NATO”, *Electronic Telegraph* (UK), May, 1997, pp. 22-23.
- “Yearbook”. SIPRI, 2016, Estocolmo. Disponible en: [https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB16-Summary\\_ESP.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB16-Summary_ESP.pdf)

# La evolución del ordenamiento del Asia Pacífico ante el resurgimiento de China

*Jorge E. Malena*

---

## Introducción

El presente escrito se propone plantear una serie de preguntas para debatir, las cuales se refieren a la reconfiguración del orden internacional (a partir del desplazamiento del epicentro económico hacia la Cuenca del Pacífico y la aparición de instituciones del Sur Global), al futuro de la globalización desde el Asia Pacífico y al creciente papel de China.

En lo referido al ordenamiento del subsistema del Asia Pacífico, se observa que EE.UU. defiende lo que reconoce como su “liderazgo indispensable”, el cual resulta de la teoría de la estabilidad hegemónica. Según esta teoría el orden hegemónico establecido por Washington ha sido el cimiento para que el Asia Pacífico mantuviera la estabilidad y creciera en materia económica durante setenta años, luego de haber tenido lugar la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, pudo lograrse el “milagro asiático”, ya que las instituciones financieras internacionales establecidas en el marco de dicho ordenamiento y las corporaciones multinacionales invirtieron recursos, promovieron el sistema de libre comercio y crearon un mercado abierto y competitivo en el Asia Pacífico (Shambaugh et al., 2014: 11-12).

Este proceso no surgió del altruismo estadounidense, sino de una necesidad estratégica: el orden internacional del Asia Pacífico construido por Washington reflejó sus intereses, expandiendo su influencia política, económica y militar en la región. Ante la afectación de esta preeminencia en los últimos veinticinco años, fruto principalmente del crecimiento económico y fortalecimiento político de la República Popular China (en adelante, RPCh), Washington tiene ante sí el dilema de acomodarse a la nueva situación (y coexistir con Beijing) o confrontar con su competidor.

Existe gran atención sobre el creciente protagonismo que el Asia Pacífico ejerce sobre el sistema internacional, lo cual lleva a debatir si esa región se encuentra en “el momento crítico de aprender de la historia

para crear el futuro” (Joint Statement, 2015), o si por el contrario se encuentra “haciendo frente a un vetusto orden internacional que se desvanece” (Fullilove, 2015: 11). Estas percepciones dispares por su enfoque pleno o carente de optimismo, tienen en común el reconocimiento de que la transición está en marcha.

A continuación, procuraré analizar la reconfiguración del orden en el Asia Pacífico, poniendo el foco en su principal causa, v.g. el resurgimiento de China. A los efectos de dilucidar el rumbo de dicha transformación, resultará central concentrarse en las relaciones de los dos hegemones - los EE.UU. y la RPC - . Para completar el panorama, se sumarán el análisis de la gran estrategia china y de los intereses de Beijing en la principal crisis que lo involucra con Washington, es decir la Península Coreana. Finalmente, se esbozarán algunas conclusiones, que abarcarán el horizonte del lazo Washington-Beijing, la evolución de la crisis coreana y el impacto de lo antedicho en el ordenamiento del Asia Pacífico.

## **La evolución de la relación sino-estadounidense en la era Trump**

Durante el último año y medio, hemos sido testigos de un proceso de degradación del lazo Washington-Beijing, que no encuentra precedente en la historia de las relaciones oficiales entre ambos países. El mismo comenzó con las declaraciones amenazadoras y conductas improcedentes del otrora presidente electo de EE.UU. y su equipo, las que tuvieron como respuesta pronunciamientos y acciones cada vez menos moderados del gobierno de la RPC y su prensa oficial.

Recordemos que a principios de diciembre de 2016 Donald Trump recibió una llamada telefónica de la jefa del ejecutivo de Taiwán, rompiendo una costumbre de casi 45 años de no contacto entre las autoridades de Washington y Taipei. Pocos días después de la llamada, durante una entrevista a la Cadena Fox, el presidente electo cuestionó los motivos por los cuales EE.UU. debiera mantener invariable la política de una sola China sin hacer un nuevo acuerdo con ese país que incluya otras cuestiones como, por ejemplo, el comercio (BBC News, 2016).

Previamente, Trump había acusado a China de manipular el Yuan, practicar deslealmente el comercio internacional, quitar puestos de trabajo a los estadounidenses y expandir ilegalmente su territorio creando islas artificiales en el Mar del Sur de la China (MSCh), ge-

nerando gran inestabilidad en el área e incrementado los riesgos de escalada de tensión. Por lo tanto, el tema de Taiwán y el impacto de las políticas de Beijing en la economía de los EE.UU. fueron combinados por el presidente electo para amenazar a China con que abandonaría la política de reconocimiento de una sola China en caso de que la RPCh siguiera afectando a la economía estadounidense.

El 11 de enero de 2017, Rex Tillerson, en la audiencia de confirmación para el cargo de Secretario de Estado del gobierno de Donald Trump, comparó el papel de la RPCh en el MSCh con la anexión rusa de Crimea. En esa ocasión, expresó: “vamos a tener que mandar a China una señal clara de que, primero, se acaba la construcción de islas y, segundo, su acceso a esas islas tampoco se va a permitir” (El País, 2017).

Si bien EE.UU. no reclama territorio en el MSCh, tiene interés en el flujo sin obstáculos de sus rutas comerciales: Beijing se atribuye la soberanía del 90% de ese mar, por el cual circula anualmente un tránsito de 5 billones de dólares en bienes (a lo cual se suma una considerable riqueza en recursos naturales). Durante el gobierno de Barack Obama (enero 2009 - enero 2017), la *U.S. Navy* llevó a cabo patrullas en aguas cercanas a las islas en disputa en nombre de la libertad de navegación, pero jamás Washington propuso impedir a China el acceso a aguas que la Casa Blanca considera internacionales (U.S. Pacific Command Situation Report, 2016).

La respuesta desde la RPCh a estas provocaciones evolucionó gradualmente de la cautela hacia la dureza: una patrullera china incautó un *drone* submarino estadounidense en aguas del MSCh. Luego, el diario *Global Times* publicó sobre las declaraciones de quien en menos de una semana iría en camino a estar a cargo de las relaciones exteriores de EE.UU.: “Tillerson haría bien en ponerse al día en estrategias nucleares si quiere que una potencia nuclear se retire de sus propios territorios” (*Global Times*, 2017). Esta escalada en acciones y declaraciones incluyó a Taiwán: la jefa del Ejecutivo taiwanés, en tránsito hacia Centroamérica en visita oficial, pasó por territorio estadounidense. Casi al mismo tiempo, el portaaviones Liaoning de China, atravesó el Estrecho de Taiwán (El País, 2017: 5).

Todo este proceso puesto en marcha por Donald Trump y su equipo, dio por tierra el proceso iniciado en febrero del año 2012, cuando el entonces vicepresidente de China Xi Jinping convocó a Washington a construir “un nuevo tipo de relación entre países grandes”. Este gesto de buena voluntad tuvo como respuesta de parte de Hillary Clinton (en aquel momento Secretaria de Estado de EE.UU.) la afirmación

de que “los dos países deben crear un marco para construir confianza a lo largo del tiempo”, dado que “no hay contradicción entre apoyar el surgimiento de China y promover los intereses de EE.UU.” (Clinton, 2012).

Más allá de que Trump adhiera o no a las reflexiones de Hillary Clinton, la materialización de su slogan de campaña “*Make America Great Again*” no puede soslayar que China es el mayor mercado del mundo y que sin China difícilmente EE.UU. volverá a ser grande. ¿Cómo puede comprenderse entonces esta degradación de los lazos sino-estadounidenses? Recordemos que el año 2008 marcó la transición del sistema internacional de la post-Guerra Fría hacia un orden centrado en Asia (metafóricamente “pasaje de un orden internacional Westfaliano a otro Estfaliano”). Ello se evidenció en la crisis financiera originada en Occidente, el afianzamiento del crecimiento en las economías de India y China, el mensaje de esplendor que China reflejó con los Juegos Olímpicos, el aplastamiento de Rusia a la resistencia de Georgia, y la cumbre del G-20 en Washington (que evidenció la actualidad del fenómeno del multipolarismo).

Las acciones y declaraciones de Trump y su equipo no se pueden achacar a la escasa experiencia diplomática. La plataforma política del Partido Republicano del año 2016 ya había dado claras señales del posicionamiento de su dirigencia con respecto al tema de Taiwán. En el apartado “Liderazgo estadounidense en el Asia Pacífico”, expresó lo siguiente:

- “Saludamos al pueblo de Taiwán, con quien compartimos los valores de la democracia, los derechos humanos, el libre mercado y el respeto a la ley.”
- “Nuestras relaciones continuarán basándose en lo dispuesto en la Ley de Relaciones con Taiwán y confirmamos las Seis Garantías dadas a Taipei en 1982 por el Presidente Ronald Reagan”<sup>1</sup>.
- “Nos oponemos a cualquier intento unilateral por parte de cualquiera de las partes, de modificar el status quo en el Estrecho de Taiwán, en observancia del principio que todas las cuestiones que

---

<sup>1</sup> Las Seis Garantías dadas a Taiwán por parte de EE.UU. son: 1) no fijar fecha para la terminación de la venta de armas defensivas a Taiwán, 2) no alterar los términos de la Ley de Relaciones con Taiwán, 3) no consultar a China de antemano las decisiones sobre la venta de armas a Taiwán, 4) no mediar entre ambas partes, 5) no cambiar la posición respecto de la soberanía de Taiwán, y 6) no forzar a Taiwán a entrar en negociaciones con China.

involucren el futuro de la isla deberán resolverse pacíficamente, a través del diálogo y de acuerdo a la voluntad del pueblo taiwanés”.

- “En caso que China viole esos principios, EE.UU. en el marco de la Ley de Relaciones con Taiwán, ayudará a Taiwán a defenderse”.
- “Apreciamos los esfuerzos realizados por el nuevo Gobierno de Taipei de continuar con relaciones constructivas a través del estrecho de Taiwán y requerir a China reciprocidad”.

También existen otra serie de cuestiones que obstaculizan los lazos entre ambos países: Washington rechaza lo que suponen han sido ataques cibernéticos y espionaje económico por parte de China, la construcción de instituciones financieras alternativas<sup>2</sup>, la manipulación del valor del Yuan, la supresión de disidencia interna, etc. Por su parte, Beijing repudia las acciones de EE.UU. dirigidas al mantenimiento del apoyo militar a Japón, Filipinas y Taiwán, la restricción a los países emergentes de mayor representación en los organismos económicos internacionales, la imposición unilateral del *quantitative easing*, etc.

Esta retórica agresiva de Trump se contradice con su naturaleza de hombre de negocios, caracterizada por la búsqueda de acuerdos en pos de beneficios: EE.UU. y China son aún los dos principales motores del crecimiento económico mundial, lo cual se complementa con la sostenida interdependencia existente entre ambas economías. Además, las exportaciones de EE.UU. con destino a China están creciendo más rápido que sus importaciones desde China, a lo que se suma que las inversiones chinas en EE.UU. se incrementan más rápido que las de EE.UU. en China, en el año 2020 China se convertiría en el principal inversionista mundial (Financial Times, 2015).

A estas cuestiones de carácter económico que acercan a ambos países se le suman intereses en común de índole estratégica, como la seguridad energética y alimentaria, la lucha contra el cambio climático y el terrorismo, todo lo cual hace que las críticas, acusaciones y desconfianza no deban estar al tope de la agenda. En síntesis, los disímiles sistemas políticos y patrones culturales siempre han dificultado las relaciones sino-estadounidenses, y - para peor - sus dos actuales líderes tienen para sus países proyectos reivindicatorios - en el caso del presidente Xi, materializar el “Sueño Chino” y en el del presidente Trump cumplir con su promesa de “Hacer grande a EE.UU. otra vez”-.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

No obstante todo lo antedicho, sería prematuro afirmar que EE.UU. se encuentra en camino a su declinación y que China está próxima a superarlo. La historia nos enseña que las modificaciones en la distribución del poder global - si se producen por la vía pacífica - son relativas. Y si bien EE.UU. ya no ostenta la preeminencia de la Guerra Fría, no debemos menospreciar el poderío político, económico, científico-técnico y militar que aún posee. Desde ya, si juzgamos el poder de EE.UU. por los hechos que tienen lugar en Washington desde la llegada al poder de Donald Trump, podemos sobreestimar la declinación del país.

Históricamente ha habido una sucesión de poderes hegemónicos, desde España en el siglo XVI, a los Países Bajos en el XVII, a Inglaterra en el XVIII y XIX, y finalmente a los Estados Unidos en el siglo XX. A medida que cada hegemón escaló hacia la primacía, organizó las instituciones políticas y las reglas del sistema económico.

Siguiendo a Joseph Nye, el presidente Trump debería tomar conciencia de las dos trampas que le tiende la historia: por un lado, se encuentra la “trampa de Tucídides”, referida a la advertencia del historiador griego sobre que si una potencia establecida empieza a temerle demasiado a una potencia en ascenso, puede estallar una guerra de grandes dimensiones. Por otro lado, está la “trampa de Kindleberger”, consistente en que - siguiendo al economista del s. XX Charles Kindleberger - cuando una potencia en ascenso sustituye a una potencia establecida (como sucedió entre EE.UU. y Gran Bretaña en la década de 1920), si la potencia que asume el liderazgo no logra asumir el papel de proveedor de los bienes públicos globales, sobreviene el colapso del sistema global. De ello resultaron la depresión, el genocidio y la guerra mundial que el mundo sufrió en las décadas de 1930 y 1940 (Nye, 2017).

### **Análisis de la gran estrategia de China**

China ha sido históricamente un importante actor de la comunidad de Estados (por su extenso territorio, su enorme población y sus ricos recursos naturales), pero a partir de 1978 - cuando las reformas económicas lanzadas por Deng Xiaoping la ubicaron en un camino que transformó rápidamente su potencial latente en poder real - ha alcanzado un protagonismo inusitado, no sólo en Asia sino también en el mundo.

La ubicación geográfica de China como país lindante con el Nordeste y el Sudeste Asiático, con el Asia Meridional y Central, y con Rusia, la posiciona como actor geoestratégico capaz de afectar los intereses



regionales y globales. Refuerza esta imagen la proyección de la RPCCh fuera del continente asiático, sobre la base de su explosivo crecimiento económico y mayor involucramiento en los asuntos políticos internacionales. El crecimiento del PBI chino en 300% en poco más de veinte años, ha llevado incluso a predecir que, de lograrse índices anuales de crecimiento de un 7% en la próxima década y media, la economía de la República Popular podría superar a la de los EE.UU. (Fortune, 2017).

La exitosa política de reforma y apertura económica ha dado cabida también a una modernización de sus fuerzas armadas que se traduce en creciente profesionalización de sus efectivos, mayor capacidad nuclear, proyección del poderío naval y aéreo, potencial para efectuar guerra informática y operar en el espacio, todo lo cual tiene implicancias directas en el cálculo de seguridad de los EE.UU. y sus aliados en Asia.

Este proceso de auto-extensión de China es significativo porque implica la transformación interna y hacia el exterior de una de las más antiguas civilizaciones del planeta y porque - de resultar exitosa - podría traer aparejada una alteración profunda en la distribución del poder mundial. Dicha modificación comprendería cambios fundamentales en las relaciones de poder que existen entre los principales actores del sistema internacional, lo cual cobra mayor relevancia si damos cabida a los teóricos que entienden que las transiciones internacionales resultan en “guerras de dimensión mundial”, entre el Estado dominante que mantiene el orden establecido y aquel Estado que brega por desafiar el statu quo (Thompson, 1988: 39).

La RPCCh está comprometida en la construcción de “poder integral”, el cual abarca principalmente la integridad territorial, el crecimiento económico y la estabilidad interna. Por ese motivo, Beijing difícilmente renunciará a la *Realpolitik*. La continuación del crecimiento económico incidirá en un acrecentamiento de su poder nacional integral, hecho que la llevará en el corto plazo a procurar más poder real (que nominal) en su región circundante y el resto de Asia. A ello cabe agregar que la estrategia naval de “defensa avanzada” abrazada por China contempla asegurar las rutas de tránsito marítimo, tanto para la importación de suministros centrales para su economía (energía, alimentos y bienes de capital) como para la exportación de bienes de consumo y maquinarias que constituyen el motor de su crecimiento económico. En este contexto, la presencia naval en el Mar del Sur de la China, la provisión de seguridad al Estrecho de Malaca y el protagonismo en el Océano Índico (desde el Mar de Andamán hasta el Cuerno de África), se convirtieron en pilares de la mencionada estrategia (Sha, 1995: 223-225).

China mira con recelo la implementación (y prolongación) de la estrategia de “*pivot* asiático” y la continuidad de la preeminencia estadounidense en el sistema comercial y financiero internacional. Por el otro lado, EE.UU. observa con aprensión esta política de “país grande” que ha asumido China (Malena, 2015). Uno de los primeros interrogantes a plantear a la hora de evaluar su China tiene la estatura de superpotencia, es si contribuye a proveer los bienes públicos globales. Sobre este particular, el análisis del discurso del presidente Xi Jinping en Davos a mediados de enero de 2017 y las iniciativas en el marco del mega-proyecto llamado “la Nueva Ruta de la Seda terrestre y marítima”, nos brindan pistas sobre el pensamiento y la acción de la República Popular en la materia.

Sin embargo, la influencia económica de China todavía no coincide con su papel en la política mundial. El orden internacional aún vigente data de 1944, cuando tuvo lugar la creación de las instituciones de Bretton Woods por los vencedores en la Segunda Guerra Mundial, lo cual incluyó al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Sistema de las Naciones Unidas. Los estados occidentales también establecieron su alianza militar en la OTAN y numerosos foros políticos para su gobierno colectivo, entre ellos el Club Bilderberg y la Comisión Trilateral. Estados Unidos y Europa Occidental aún dominan la toma de decisiones en estas instituciones, mientras que la condición del dólar estadounidense como moneda internacional hace que el Tesoro de los Estados Unidos siga siendo el banco central del mundo.

La globalización ha generado un sistema global de producción y financiero en el que todas las naciones se han integrado. Los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) y otros países del Sur Global han surgido como actores importantes en la economía global. Pero todo esto ha ocurrido en el marco de un orden político internacional cada vez más arcaico. El capitalismo global es particularmente dependiente de China, dadas las vastas cadenas mundiales de subcontratación y el papel central que China desempeña en esas cadenas. La República Popular se convirtió en el nuevo “taller del mundo” en las últimas tres décadas. Además China proporciona un mercado para las corporaciones transnacionales, es un reservorio para el capital excedente acumulado, suministra una inacabable mano de obra barata y garantiza estabilidad en los negocios por medio de un Estado represivo.

Como si esto fuera poco, China es líder en inversión extranjera directa hacia países del Sur y del Norte. Entre 1991 y 2003, la inversión extranjera directa de China aumentó 10 veces y luego aumentó 13,7

veces entre 2004 y 2013, de 45.000 millones a 613.000 millones de dólares. Como uno de tantos resultados, las economías de Estados Unidos y China pasaron a estar profusamente entrelazadas. En cuanto a la Inversión Extranjera Directa entre los Estados Unidos y China, en 2015 más de 1.300 empresas estadounidenses tenían inversiones por 228.000 millones de dólares en China, mientras que las compañías chinas invirtieron 64.000 millones de dólares en Estados Unidos, frente a casi cero apenas diez años antes, y mantenían activos por valor de 153.000 millones de dólares (CEIC, 2016).

En 1979, cuando China y Estados Unidos establecieron relaciones diplomáticas, el comercio bilateral era de sólo 2.500 millones de dólares, pero 37 años más tarde (es decir, en 2016), la cifra del comercio bilateral había ascendido a 519.600 millones de dólares. Sin embargo, debido a que existe un déficit comercial en perjuicio de EE.UU. por 368 mil millones, Trump durante la campaña electoral prometió hacer frente a lo que dijo eran “acuerdos injustos que han costado empleos a los Estados Unidos” (U.S.-China Business Council, 2017).

Por otra parte, según el Tesoro, el mayor tenedor extranjero de deuda de Estados Unidos es China, que posee más de 1 billón 24 mil millones de dólares en letras, pagarés y bonos (lo que equivale a casi el 30 por ciento de los más de \$ 4 billones de bonos del Tesoro en manos de terceros países). A su vez, el gasto deficitario y el consumo impulsado por la deuda que han tenido lugar en Estados Unidos en las últimas décadas, lo han convertido en una suerte de “mercado de último recurso”, lo cual ha contribuido a evitar un mayor estancamiento (e incluso un colapso) de la economía mundial, al absorber la producción económica china y mundial (Amadeo, 2017).

Cabe destacar que, más allá del terreno económico, existen desafíos en el ámbito de la defensa: tales los casos de las fricciones en el Mar del Sur de China y las tensiones en la Península Coreana. La situación en el Mar del Sur de China ha dejado de ser la cuestión más acuciante entre ambas partes, dado que Beijing ha promovido el diálogo con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (conocida por sus siglas en inglés como ASEAN), luego del fallo desfavorable emitido por la Corte Permanente de Arbitraje Internacional de La Haya en julio de 2016.

En el caso de la Península Coreana, China reforzó las sanciones contra Pyongyang después de su prueba de misiles en marzo de 2017, suspendiendo las exportaciones de carbón con destino a Corea del Norte, el cual es un recurso central para la economía de esta nación aislada. Sobre este asunto, el gobierno chino está esperando que Trump dé el

siguiente paso y ofrezca alguna concesión sobre el despliegue de un sistema antimisiles estadounidense en Corea del Sur, al cual China considera una amenaza. En virtud de las acusaciones que el presidente Trump profiere a Beijing por su aparente falta de colaboración en la solución de la cuestión nuclear, ¿puede esta crisis incidir en el desarrollo de una controversia entre EE.UU. y la RPCh?

## **Los intereses de China en la Península Coreana**

Para China, la Península Coreana es un área de alto valor estratégico (y por ello no puede escapar de ser parte de su esfera de influencia), debido a que la Península es el territorio extranjero más cercano a la ciudad capital china, al cordón de industrias pesadas de la República Popular, al área portuaria Tianjin-Dalian-Qingdao y a la pujante área económica del curso inferior del Río Amarillo. Por tal motivo, las crisis nucleares desatadas desde 1993 no constituirían el único tema de agenda de China ante la Península Coreana, si bien la desnuclearización ocupa un lugar central.

En este contexto, según los pronunciamientos y acciones de la diplomacia china, pueden identificarse seis objetivos estratégicos que la República Popular tiene en la Península Coreana, a saber: 1) construir una posición preferencial, 2) promover la reforma de la República Democrática Popular de Corea siguiendo el modelo chino, 3) poner en marcha una integración por etapas, 4) profundizar las relaciones con Corea del Sur, 5) disminuir la presencia de los EE.UU., y 6) salvaguardar la seguridad - de la cual uno de sus elementos es poner límite a la proliferación nuclear norcoreana - (Yang Zi, 2016: 34-36; Yang Xilian, 2017: 30-33).

Con respecto al primer objetivo, es decir la construcción de una posición preferencial, ya desde la antigüedad, el Imperio Chino consideró la conveniencia de convertir a la Península en reino vasallo, debido a su permeabilidad cultural, cercanía a las sedes de poder dinástico y proximidad al frente de batalla contra los “bárbaros del norte”. El interés chino por construir una posición preferencial responde también a la percepción de que, ante una eventual reunificación en el futuro, la misma tendría a Surcorea como motor. Por ello, preocupa el protagonismo que podría tener EE.UU. en ese escenario, dado que su presencia militar podría extenderse del paralelo de los 38 grados a los ríos Yalu y Tumen.

En cuanto al objetivo de promover la reforma de Corea del Norte según el modelo chino, el mismo se comprende en virtud del valor que se atribuye a la estabilidad del Nordeste Asiático: tanto el colapso del régimen de Pyongyang como la desintegración de la República Democrática Popular de Corea (en adelante RDPC) van a generar inestabilidad regional. Por tal motivo, es central contribuir con la implementación de cambios económicos y políticos que garanticen la no afectación del equilibrio regional.

Las ventajas que acarrió a China la política de reforma y apertura lanzada en diciembre de 1978 por Deng Xiaoping, demostrarían que Norcorea podría seguir el ejemplo de su aliado. Incluso, en China existe la creencia de que las reformas económicas, si son conducidas cuidadosamente, permiten fortalecer a los regímenes comunistas (en vez de derribarlos). El establecimiento de la Zona Económica Especial de Sinuiju y de la Zona de Libre Comercio de Rason en Corea del Norte (ambas cerca de la frontera con China), son el resultado de las visitas de Kim Jong-il a la República Popular a principios de la década de 2000. A estas iniciativas le han seguido el establecimiento de dos Zonas de Desarrollo Tecnológico, tres Zonas de Desarrollo de Inversiones y ocho Zonas Administrativas y Económicas de Desarrollo. Asimismo, el auge de iniciativas comerciales privadas de pequeña escala, serían otra muestra de la voluntad del gobierno norcoreano en abrir gradualmente la economía (Abrahamian y Melvin, 2015).

La reforma, siguiendo el modelo chino, podría coadyuvar en la consecución del tercer objetivo estratégico de la República Popular en la Península Coreana, es decir, la implementación de una integración por etapas, dado que la convergencia económica con Corea del Sur sería menos traumática. Este tercer objetivo guarda relación con que la dirigencia china percibe que una unificación apresurada de ambas Coreas sería perjudicial, sea ésta fruto de una carrera emotiva, una crisis o un conflicto. Su fundamento es que toda modificación del status quo, repentina o por la fuerza, al no ser negociada ni planificada, redundaría seguramente en una afectación de los intereses chinos. Como Beijing percibe a la Península Coreana como una esfera natural de su influencia, las transformaciones de fondo no deberían estar fuera de su alcance.

Con respecto al cuarto objetivo estratégico, es decir la profundización de las relaciones con Corea del Sur, la concreción del mismo se ha reflejado en los aspectos político, económico, educativo y turístico del lazo bilateral. No obstante, la decisión de Seúl de establecer el sistema

de defensa misilístico de gran altitud en febrero del 2016 (luego del cuarto ensayo nuclear norcoreano), ha afectado el lazo sino-surcoreano. La creciente relación Beijing-Seúl evolucionó del otorgamiento del status de “socio cooperativo especial” a Corea del Sur en el año 2000, al de “socio estratégico integral” en 2013. Xi Jinping y Park Geun-hye mantuvieron seis reuniones entre 2013 y 2016, dos de ellas en el marco de visitas de Estado (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2016).

En materia económica, China se ha transformado en el principal socio comercial de la República de Corea, a la vez que hay un considerable caudal de inversiones surcoreanas concentradas en el Nordeste de China, polo de las industrias pesadas de la República Popular. Asimismo, Corea del Sur se ha incorporado al Banco Asiático para la Inversión en Infraestructura (promovido por China) y Beijing convocó a Surcorea a integrarse en el proyecto “la Nueva Ruta de la Seda” (The New York Times, 2017). En cuanto a los intercambios culturales, cada país cuenta con 65 mil estudiantes formándose en el otro Estado, mientras que en el ámbito del turismo se registran más de 800 vuelos semanales entre China y Corea del Sur (The Diplomat, 2017).

Por otra parte, la dimensión estratégica de esta vinculación no puede ser ignorada: en tanto y en cuanto se profundice más la relación entre Beijing y Seúl, la alianza “cementada en sangre” entre Beijing y Pyongyang se verá afectada. Ello a su vez podría incidir en el quinto objetivo estratégico de China en la Península, es decir, la disminución de la presencia de los EE.UU. La disminución o incluso retirada definitiva de los efectivos militares estadounidenses desplegados en ese territorio incide en los objetivos de China de construir una posición preferencial, promover la reforma de Corea del Norte y profundizar la relación con Corea del Sur. Incluso, la retirada de esas tropas debilitaría la defensa avanzada que Washington brinda a Taiwán y Japón, al igual que la contención que EE.UU. comenzó a construir de cara a China, una vez que la República Popular comenzó a erigirse en el actor preeminente del Asia Oriental.

Finalmente, el sexto objetivo estratégico de China en la Península Coreana es la seguridad, en donde el factor nuclear juega un elemento central. La RPCh se ha pronunciado a favor de que tenga lugar la desnuclearización total en la Península, lo cual cuenta no sólo para Norcorea sino también para Corea del Sur y las tropas estadounidenses allí desplegadas. La opción de aplicar sanciones económicas a Pyongyang ha resultado poco exitosa, dado que no han torcido la voluntad de la

dinastía Kim y sólo provocado el sufrimiento de la población norcoreana. Una escalada en la crisis podría generar una nuclearización de Japón y Surcorea, circunstancias que afectan el interés nacional de China. Una guerra produciría enormes daños en vidas humanas, emisiones radioactivas, migraciones masivas, destrucción de infraestructura, conmoción política, afectación económica, etc. Cabe recordar que aún tiene vigencia el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua entre China y Corea del Norte de 1961, todo lo cual genera un formidable dilema a Beijing.

### **El impacto del resurgimiento de China en el orden del Asia Pacífico**

En los últimos doscientos años, el principal desafío diplomático que ha tenido que enfrentar todo Estado no perteneciente al mundo occidental, ha sido adaptarse a un orden internacional dominado por Occidente. En el transcurso de los últimos veinticinco años, ese orden está siendo modificado por el éxito de Estados no occidentales, entre los que se destaca la RPCh. Es interesante destacar que China, en ese proceso de adaptación al orden vigente, ha ido modificándolo, no obstante lo cual no se observan signos de que el colapso del orden mundial liderado por EE.UU. sea algo deseado o buscado por Beijing.

Cuando Xi Jinping efectuó en 2017 en Davos una defensa elocuente de globalización, no rechazó el ordenamiento internacional vigente, sino que presentó la contribución que puede hacer China, lo cual fue una admisión implícita de que no hay una alternativa real al orden que todos conocemos. Después de todo, China ha sido uno de los principales beneficiados de la globalización y del orden de la post-Guerra Fría liderado por EE.UU. Por ello, la RPCh sería uno de los actores que más perdería si ese orden colapsa o el mundo se vuelve proteccionista. Y lo que está en juego aquí es crucial para China, debido a que la legitimidad del Partido Comunista depende del crecimiento económico, y dicho crecimiento depende de que el comercio mundial permanezca abierto.

China no puede reemplazar a EE.UU. como el líder del orden mundial actual por la simple razón de que para liderar un sistema abierto, el país debe estar abierto. Si bien la iniciativa “Nueva Ruta de la Seda” es de largo alcance y muy ambiciosa, no podemos definirla como sustituto del orden actual, dado que se apoya en los cimientos del orden vigente. Recordemos que la iniciativa apunta a aprovechar la

sobrecapacidad productiva y excedente de reservas extranjeras de la República Popular. La crisis económica internacional de 2008-2009 había afectado la perspectiva de crecimiento de China, influyendo negativamente en la estabilidad social y política del país. El gobierno chino necesitó encontrar nuevos mercados y nuevas oportunidades de inversión, resultando toda el área circundante el espacio ideal para ello, por cuestiones geográficas, culturales y políticas. Se espera que esta iniciativa estimule el crecimiento de su economía y brinde al país un mayor protagonismo a nivel continental, contribuyendo a su vez con el desarrollo regional.

En el año 2015, la editorial de la Academia de Ciencias Sociales de China publicó el “Informe sobre Seguridad No Tradicional de China”, que si bien no constituye un documento oficial, deja entrever el significado estratégico de la Nueva Ruta de la Seda para la *intelligentsia* china. Sobre esta última, expresa que “sirve a los intereses de (a) salvaguardar la seguridad económica de China, (b) promover la seguridad energética mediante rutas alternativas, (c) facilitar la seguridad fronteriza a través del desarrollo de las regiones del Oeste de China, (d) promover el desarrollo económico y la redistribución de la riqueza, a la vez que combate los ‘tres males’ que aquejan a China y la región<sup>3</sup>, (e) mitigar las maquinaciones geopolíticas de los EE.UU., y (f) construir un nuevo esquema de seguridad, que fortalezca el poder integral y el poder blando de China” (An, 2015: 186-187).

En la actualidad, el Partido Comunista bajo Xi Jinping ha optado por incrementar el control sobre la economía, a pesar de los anuncios de darle más cabida al mercado. China tiene ante sí el dilema de dar un papel mayor al mercado en los sectores importantes de la economía para hacerlos más competitivos, a los efectos de avanzar hacia la próxima etapa de desarrollo. La actual dirigencia china es tanto nacionalista como prudente, lo cual los lleva a priorizar el mantenimiento de los logros alcanzados, sin arriesgar demasiado. Esto redundaría en que no se abracen metas demasiado ambiciosas y se defiendan la estabilidad.

En la reconfiguración del orden internacional a partir del Asia Pacífico, se debe analizar también la relación Beijing-Moscú. La misma puede caracterizarse como “cordialidad superficial”, lo cual enmascara tensiones internas profundas, es decir un “matrimonio por conveniencia”, que es menos que la sociedad estratégica que ambas dirigencias proclaman tener. A Moscú le cuesta digerir ser el socio menor de China, pero no

---

<sup>3</sup> El separatismo, el extremismo y el terrorismo religiosos.



tiene mucha opción. Lo que une a ambos es principalmente un interés negativo: la incomodidad con la dominación estadounidense y la preferencia por un mundo multipolar. China tiene mayor interés en el orden internacional actual que Rusia, no obstante lo cual Beijing se beneficia con que Moscú confronte a Washington, puesto que ello contribuye a tener las espaldas cubiertas y socavar la preeminencia de EE.UU. En el caso específico de la crisis nuclear coreana, Beijing y Moscú han sostenido posturas similares, consistentes en llamar a pacificar la Península, mediante (a) la congelación de las pruebas misilísticas y nucleares de Norcorea, (b) suspender las maniobras combinadas de EE.UU. y Surcorea, y (c) retomar las negociaciones (Voice of America, 2017).

Una tercera relación que debe incluirse en el análisis del orden internacional con centro en el Asia Pacífico es la sino-japonesa. El problema fundamental entre China y Japón es que, a lo largo de sus muchos siglos de vinculación, ambos raramente han tenido que interactuar como iguales. De seguro, ninguno se siente cómodo tratando al otro como un par. Los dos tienen culturas jerárquicas. Y al ostentar la jerarquía de primera, segunda o tercera economía mundial, China y Japón serán actores cruciales del concierto de naciones. Lo que China quiere de Japón y otros países en Asia Oriental no es sólo el reconocimiento de su surgimiento como un actor regional, sino también como hacedor de normas. Japón, como todos los otros países en Asia Oriental, reconoce la aparición de China como un hecho geopolítico e incluso expresa oficialmente su preocupación con el carácter proactivo que ha adoptado la política exterior china. No percibo que Japón vaya a reconocer la preeminencia regional de China, porque ello significaría afectar no sólo intereses concretos sino también las bases de su cultura estratégica.

## Reflexiones finales

Difícilmente se aplaque la desconfianza hacia China que hasta ahora ha evidenciado la Presidencia de Donald Trump, debido a que el Partido Republicano observa que la política de la RPCh de salir más allá de sus fronteras en búsqueda de suministros vitales para su economía afecta los intereses de EE.UU. y sus aliados de Asia. Para los conservadores estadounidenses, China, por primera vez en su historia, ha logrado proyectar su presencia política, económica y militar más allá de sus fronteras, haciendo pie en el Sudeste Asiático, Asia Meridional, Medio Oriente, Europa, África y América Latina. El *establishment* republicano percibe que el surgimiento de China repetirá lo sucedido con Prusia a

partir de 1870. En consecuencia, la postura a adoptar por Washington debe ser la contención, tal como se implementó con la URSS durante los 45 años de la Guerra Fría.

La observancia de los principios de la *major country diplomacy* gestada entre febrero y marzo del 2012 (esto es, evitar la confrontación y el conflicto, practicar el respeto mutuo y cooperar para alcanzar el beneficio mutuo) no sería entonces una opción plausible. Por ello, se corre el riesgo de perder la oportunidad de lograr acuerdos entre las dos potencias para (a) disminuir las emisiones de dióxido de carbono, (b) atenuar la subrepresentación de China en el FMI y Banco Mundial, (c) poner en marcha un código de conducta ante encuentros aéreos no planeados en los mares del Este y Sur de la China y (d) avanzar en una solución genuina a la crisis nuclear de la Península Coreana.

En el caso específico de la crisis coreana, es central reconocer que la estrategia norcoreana se basa en su percepción de que EE.UU. es el actor amenazante, debido a su presencia militar en el Nordeste Asiático, la continuidad del desarrollo de ejercicios combinados con Surcorea y Japón, y su hostilidad diplomática (Washington no reconoce oficialmente a la RDPC). En consecuencia, no están dispuestos a poner sobre la mesa de negociaciones las armas nucleares y los misiles de medio y largo alcance. Para Pyongyang, su arsenal es un recurso de disuasión básico, contra lo que considera la amenaza de los EE.UU. (a lo cual se le suma el poder relativo que dicho arsenal le otorga en el escenario regional - y eventualmente en el internacional -).

Aún en caso de que la escalada verbal entre Trump y Kim Jong-un se vaya atenuando y no tenga lugar un enfrentamiento militar, la perspectiva de solución de la crisis por medio de negociaciones, difícilmente sea alcanzada en el corto plazo. A dichas eventuales negociaciones debería sumarse el reconocimiento de que la RDPC ya es un actor nuclear con capacidad de lanzar misiles.

El gobierno estadounidense tiene ante sí la ocasión de dar por tierra el hasta ahora infalible dictum de Tucídides, consistente en que el surgimiento de una potencia lleva a codicia, temor y enemistad, cuya inevitable consecuencia es el conflicto. En el actual período de transición del poder internacional, debería prevalecer la conciliación y el compromiso con China, dadas la interdependencia económica, la cada vez menor disparidad en poderío militar y las múltiples áreas de interés común en temas internacionales que existe con la RPCh. Ello no sólo facilitaría el progreso de la relación bilateral, sino que también contribuiría con avanzar hacia la solución de la crisis coreana.

Cabría entonces reflexionar sobre las posibilidades que existen para que EE.UU. evite caer en la “trampa de Kindleberger”: sobre el particular, la primera pregunta que surge es si China quiere y puede llenar el vacío de liderazgo regional (e incluso mundial). Según David Shambaugh, la República Popular hasta fines de la década de 2000 era “una potencia solitaria, sin auténticos aliados, que aunque esté en el mundo no es parte de la comunidad de naciones”. Por esto último, el sinólogo estadounidense alude a que el accionar exterior de China ha sido “hostil al riesgo, egoísta y limitado a lograr su desarrollo económico”. Desde que llegó al poder en el año 2012, las iniciativas de Xi Jinping en Asia Oriental, Asia Central, Medio Oriente, Europa, África y América Latina serían evidencia de que China dejó de ser “potencia parcial” (según la define Shambaugh) y se convirtió en potencia plena, con el interés y la capacidad de influencia global (Shambaugh, 2013: 57-59).

No obstante, hay voces como la de Eliot Cohen y Dennis Ross (discípulos del afamado estratega Andrew Marshall), que afirman que China no posee la suficiente capacidad para poner en peligro la hegemonía de los EE.UU., debido a su desarrollo desequilibrado, su lentitud en concretar reformas sociales y políticas, su dependencia en las exportaciones, su insuficiencia energética y alimenticia, y su imposibilidad de dominar los océanos (Keiger, 2017; Ross, 2008: 319-328).

Washington podría avanzar hacia la concepción de una relación con China que no sea un juego de suma cero, en la cual el beneficio que obtiene un actor redundante en una pérdida para el otro actor. EE.UU. podría “acomodarse” ante la consolidación de la posición regional de China, aprovechando la incorporación de la República Popular al sistema de las Naciones Unidas y su no rechazo al sistema económico internacional. China, por su parte, podría dejar atrás toda tentación “revisionista” del orden regional, a cambio de acceder a mayores beneficios dentro del sistema. De ese modo, sería posible cristalizar otra aguda definición de la ex Secretaria de Estado Hillary Clinton: “nuestras dos naciones tratan de hacer algo que nunca fue hecho en la historia: escribir una nueva respuesta a la pregunta sobre qué sucede cuando se encuentran una potencia establecida y una potencia en ascenso” (Clinton, 2012).

Dicho acomodamiento entre las dos potencias incidiría en la evolución del concierto del Asia Pacífico hacia un ordenamiento “multipolar y equilibrado”. En el mismo, el multipolarismo no necesariamente implicaría paridad entre los varios polos, mientras que el equilibrio traerá aparejado que los polos no podrán actuar unilateralmente. Probablemente una

muestra del orden en gestación, es la actual dificultad que encuentra EE.UU. para poner fin por mano propia las amenazas de Norcorea.

## Referencias bibliográficas

Abrahamian, Andrew & Curtis Melvin, “North Korea’s Special Economic Zones: Plans vs. Progress”, 38 North, 23 de noviembre de 2015. Disponible en: [www.38north.org/reports/2015/11/nk-sez-plans-vs-progress/](http://www.38north.org/reports/2015/11/nk-sez-plans-vs-progress/) (accedido: 15/9/17).

Amadeo, Kimberley “U.S. Debt to China: How Much Does It Own?”, The Balance, 2017. Disponible en: [www.thebalance.com/us-debt-to-china](http://www.thebalance.com/us-debt-to-china) (accedido 26 de diciembre 2017).

An Xiaoping and Xie Guiping “One Belt and One Road Initiatives and China’s National Security Strategy“ in Yu Xiaofeng (ed.), *Non-Traditional Security Blue Book: Report on China’s Non-traditional Security Studies 2014-2015*, Beijing, Social Sciences Academic Press of China, 2015.

BBC News, “Donald Trump questions ‘One China’ policy”, 12 de diciembre de 2016. Disponible en: [www.bbc.com/news/av/world-us-canada-38286019/donald-trump-questions-one-china-policy](http://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-38286019/donald-trump-questions-one-china-policy) (accedido: 12/9/17).

CEIC Data Global Database, “China’s Foreign Direct Investment 2016”. Disponible en: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/china/foreign-direct/investment> (accedido 14 de septiembre 2017).

Clinton, Hillary, “Remembering the Nixon Trip and U.S. China Relations Today”, USC US-China Institute, March 7 2012. Disponible en [www.china.usc.edu/hillary/clinton-remembering-nixon-trip-and-us-china-relations-today-march-7-2012](http://www.china.usc.edu/hillary/clinton-remembering-nixon-trip-and-us-china-relations-today-march-7-2012) (accedido 13 de septiembre 2017).

El País (España), “La futura Administración endurece su pulso con China”, 13 de enero de 2017, p. 5.

Financial Times, “China to become one of the world’s biggest overseas investors by 2020”, 25 de junio de 2015. Disponible en [www.ft.com/content/5136953a-1b3d-11e5-8201-cbdb03d71480](http://www.ft.com/content/5136953a-1b3d-11e5-8201-cbdb03d71480) (accedido 18/9/17).

Fortune, “Study: China Will Overtake the U.S. as World’s Largest Economy Before 2030”, 9 de febrero de 2017. Disponible en: [www.fortune.com/2017/02/09/study-china-will-overtake-us-as-worlds-largest-economy-before-2030/](http://www.fortune.com/2017/02/09/study-china-will-overtake-us-as-worlds-largest-economy-before-2030/) (accedido 19/9/17).

Fullilove, Michael “The Fraying of an Aging World Order”, *Financial Times*, 24 de Octubre de 2015.

- Global Times, “Is Tillerson’s bluster just a bluff for Senate?”. Disponible en: <http://www.globaltimes.cn/content/1028568.shtml> (accedido el 14/1/17).
- “Joint Statement on the Victory of the Second World War and the 70th Anniversary of the United Nations”, 11th Round of China-Russia Strategic Security Consultation, Moscow, 26 de mayo de 2015. Disponible en: [http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/26/c\\_127840601.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/26/c_127840601.htm) (accedido 15/9/17).
- Keiger, Dale, “Military historian Eliot Cohen argues for American Hard Power”, *John Hopkins Magazine*, Summer 2017. Disponible en <https://hub.jhu.edu/magazine/2017/summer/eliot-cohen/the-big-stick-argues-for-hard-military-power/> (accedido 16/9/17).
- Malena, Jorge, “Especial Cumbre EE.UU.-China”, *Observatorio de Política China*, 15 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.politica-china.org/nova.php?id=5916&clase=33&lq=gal> (accedido el 13 de septiembre de 2017).
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, “Xi Jinping Meets with President Park Geun-hye of the ROK”, 5 de septiembre de 2016. Disponible en: [www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/XJPCXBZ-CESGJTLDRDSYCFHJCYGHD/t1395335.htm](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/XJPCXBZ-CESGJTLDRDSYCFHJCYGHD/t1395335.htm) (accedido 16/9/17).
- Nye, Joseph “Opinion: The Kindleberger Trap: What are Trump’s Challenges with China?”, *Euronews*, 9 de enero de 2017.
- Ross, Dennis, *Statecraft: And How to Restore America’s Standing in the World*, New York - Farrar, Strauss and Giroux, 2008.
- Shambaugh, David and Michael Yahuda (eds.), *International Relations of Asia*, Lanham Rowman & Littlefield, 2008.
- Shambaugh, David, *China Goes Global: the Partial Power*, Oxford UK - Oxford University Press, 2013.
- Sha Zukang, “A Chinese View of the World Situation and the New International Order” en Harris, Stuart & Gary Klintworth, *China As A Great Power: Myths, Realities and Challenges in the Asia-Pacific Region*, New York - St. Martin’s Press, 1995.
- The Diplomat, “The Chinese Students Who Come to South Korea”, 3 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://thediplomat.com/2017/11/the-chinese-students-who-come-to-south-korea/> (accedido 13/12/17).
- The New York Times, “China’s Harsh Words Mask a Trade Boom with South Korea”, 29 de septiembre de 2017. Disponible en: [www.nytimes.com/2017/09/29/business/china-south-korea-trade.html](http://www.nytimes.com/2017/09/29/business/china-south-korea-trade.html) (accedido 12/12/17).

Thompson, William R. *On Global War*, Columbia, South Carolina - University of South Carolina Press, 1988.

U.S.-China Business Council, “Understanding the US-China Trade Relationship”, Enero de 2017. Disponible en: <https://www.uschina.org/reports/understanding-us-china-trade-relationship> (accedido el 14 de septiembre de 2017).

“U.S. Pacific Command Situation Report – Introduction. Testimony of General Haley Harris, Commander in Chief of the U.S. Pacific Command”, Senate Armed Services Committee, 23 de febrero de 2016.

Voice of America, “Russia, China Urge Peaceful Resolution to North Korea Tensions”, 25 de Diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.voanews.com/amp/4178038.html> (accedido 28/12/17).

Yang Xilian, “Recent Developments in the Strategic Situation of Northeast Asia”, *International Strategic Studies*, n. 3 Vol. 121, 2016, Beijing - China Institute for International Strategic Studies.

Yang Zi, “Review on Korean Peninsula Situation in 2016”, *International Strategic Studies*, n. 1 Vol. 123, 2017, Beijing - China Institute for International Strategic Studies.

# Reconfiguración del escenario internacional y regional. Estados Unidos o China: ¿hacia dónde camina América Latina?

---

*Paz Verónica Milet*

El orden internacional se articula en torno a acciones y omisiones, con incidencia de fuerzas de endógenas y exógenas, que generan una serie de fenómenos, algunos de largo plazo y otros más acotados y coyunturales. Dentro de este artículo, el factor de mayor plazo que consideramos es el traslado del eje del poder de Occidente a Oriente. En los últimos años, las mayores propuestas para la construcción de nuevas instituciones y espacios de cooperación provienen de la Cuenca del Pacífico y, específicamente, de China, consolidada como el principal país exportador y la segunda economía a nivel mundial, que viene ampliando sus áreas de influencia, en contraposición a un Estados Unidos que cada vez va perdiendo más espacios. En esta línea, como factor más acotado, consideraremos la inacción por parte de Estados Unidos y de algunas de las principales potencias atlánticas. En el caso de Estados Unidos, incluso más que inacción, el retroceso en los espacios de influencia a nivel global, particularmente a partir de las decisiones adoptadas por el gobierno de Donald Trump, como la retirada del Acuerdo de Cambio Climático de París y del Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Estas opciones asumidas por el mandatario estadounidense, además de dejar espacios para el desarrollo de nuevos liderazgos, han incrementado la incertidumbre con respecto a las líneas de acción futuras, y - en la búsqueda de certezas de largo plazo - las miradas se han redireccionado hacia Asia.

Es en este marco, como contraparte, que China y otros países de Asia, como India y Japón, asumen un rol más activo a nivel internacional y se constituyen en alternativas reales de vinculación y cooperación para países de menor desarrollo relativo, como aquellos de América Latina que, por

diversos motivos, han experimentado el estancamiento de la mayoría de sus iniciativas regionales. Este último es un factor de más reciente generación que, junto con otras condicionantes internas, determinan la proyección hacia el exterior de los países de América Latina y El Caribe.

El objetivo de este trabajo, considerando las variables antes mencionadas, es analizar si efectivamente los países latinoamericanos, en un escenario de reconfiguración internacional y crisis regional, están priorizando una estrategia de mediano plazo hacia el Asia Pacífico, y, específicamente, hacia China.

### **Traslado de los ejes de poder y el nuevo rol de China**

El traslado de los centros de poder de Occidente a Oriente ha asumido distintas expresiones. Así como desde la perspectiva política se identifica con el surgimiento de nuevos liderazgos globales y la construcción de nuevos espacios de cooperación en la búsqueda de nuevas áreas de influencias; desde el ámbito económico, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hace referencia a un desplazamiento de la riqueza mundial, argumentando que:

“Esta transición tiene sus orígenes en la apertura económica de China e India, proceso que toma forma durante la década de los noventa, y que gana fuerza con el inicio del siglo XXI. La combinación del tamaño de estas economías con su crecimiento intenso y sostenido, y su fuerte demanda de recursos naturales, ha proporcionado un soporte al crecimiento en un gran número de economías emergentes y en vías de desarrollo” (OCDE; CEPAL; CAF, 2013: 68).

Este fenómeno ha tenido amplias y diversas repercusiones. Dentro de estas, sin duda una de las más gravitantes es la autopercepción por parte de China de que está destinada a ejercer un rol esencial en el escenario internacional y que para esto debe desarrollar una política exterior activa, con propuestas concretas a nivel regional y global<sup>1</sup>.

En este contexto es que en el XVIII Congreso del Partido Comunista (PCCh) de 2012 se proyectó como meta materializar el sueño chino

---

<sup>1</sup> Sin abandonar la convivencia entre pragmatismo y asimilación cultural a la que hace referencia Henry Kissinger en su libro China [Versión en español: China, Bs. As., Debate, 2012].



de la revitalización de la nación China. El Partido trazó para ello dos objetivos, en el marco de dos hitos fundamentales, como son la celebración de los dos centenarios: el de la Fundación del PCCh en el año 2021 y el de la fundación de la nueva China en el 2049. Para el primero se propuso duplicar el PIB y el ingreso per cápita de la población con relación a las cifras obtenidas en el 2010 y cumplir así con la construcción de una sociedad modestamente acomodada. Para el 2049 la meta es convertir a China “en un país socialista, moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado y armonioso”, que es lo que el Partido denomina “la revitalización de la nación China” (KAS SOPLA, 2016: 20).

Esta idea fue reforzada en el discurso de Xi Jinping cinco años después, en la Inauguración del último Congreso del Partido Comunista chino, en el 2017, en que manifestó “es hora de que tomemos el centro del escenario mundial y hagamos una mayor contribución a la humanidad” y afirmó que hasta 2050 China se habrá convertido en un gran país “socialista, moderno, próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado, armonioso, hermoso” (BBC Mundo, 2018).

Con el objetivo de cumplir efectivamente este sueño, al que hace reiterada referencia en sus discursos, el líder chino asume una nueva opción a nivel internacional. Explícitamente, habla de asumir un liderazgo mundial. Como plantea Stephen S. Roach (2017), China parece estar pasando de una postura de adaptarse a la globalización a impulsarla<sup>2</sup>, sin abandonar los cinco principios fundamentales que han primado en la conducción de la política exterior china desde 1954. Estos son: el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica (Xiaping, 2015); pero con algunas modificaciones o ampliaciones acordes al nuevo planteamiento de Xi Jinping. Mario Esteban (2017) hace referencia a dos nuevos principios:

“En cuanto a los nuevos elementos que incorpora a la política exterior china, pueden sintetizarse en dos conceptos acuñados durante el primer mandato de Xi: “diplomacia de gran potencia con características chinas” (*zhongguo tese daguo waijiao*) y “nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias” (*xinxing daguo guangxi*). La diplomacia de gran potencia implica el reconocimiento ante la comunidad internacional de que China no es un país en desarrollo al uso, sino que también

<sup>2</sup> Al respecto ver “En qué cambió la próxima China”. Pulso. 31 de mayo de 2017.

es una gran potencia y está dispuesta a asumir las responsabilidades que le corresponden como tal. En este sentido, se subraya que estas contribuciones deben hacerse en el marco de Naciones Unidas, a la que se le confiere un papel central para acometer desafíos esenciales para la comunidad internacional como el terrorismo, el cambio climático y la ciberseguridad” (Mario Esteban, 2017).

Esta mayor proactividad china se expresa en el desarrollo de una serie de iniciativas de alcance global. La que mayor repercusión ha tenido es la denominada nueva Ruta de la Seda, una propuesta suprarregional de infraestructura, que sienta las bases para la proyección del poder estratégico chino.

Esta iniciativa en la práctica supone el desarrollo de rutas terrestres y marítimas, que abarcan el territorio de más de 60 países- que representan el 62.3% de la población mundial- y para cuya realización ha sido comprometida una inversión de US\$ 800.000 millones en cinco años (EMOL, 2018).

### **Diseño de la propuesta de la ruta de la seda**

La ruta de la seda, se espera que, en una segunda etapa, tenga alcances mayores y que se amplíe incluso a América Latina, utilizando a España como país pivote. Ello puede significar una profundización de la expansión china, pero también una ampliación y el reforzamiento de la vinculación de los países de otros continentes con el Asia.

Sin embargo, China no sólo se ha concentrado en la ruta de la seda. En su discurso en el último Congreso del Partido Comunista chino, Xi Jinping también afirmó que “ningún país puede replegarse como si fuera una isla, vivimos en un mundo compartido y enfrentamos un destino compartido” (BBC Mundo, 2018). En esta perspectiva es que se ha asumido una postura más colaborativa - en general - en el ámbito multilateral, con iniciativas como el Acuerdo sobre Cambio Climático. Si bien China es considerado el mayor contaminante a nivel mundial, por producir el 29% de las emisiones mundiales, ha asumido el liderazgo en el Acuerdo de París, ante la salida de Estados Unidos. Además, Xi Jinping ha impulsado un Plan Nacional para la Reducción de Emisiones, con el fin de disminuir un 65% de los gases para el 2030 (BCN, 2017). Asimismo, tomó un posicionamiento más activo en el último G20, realizado en Alemania y lanzó el Banco Asiático para inversiones en infraestructura (BAII) (Nueva Tribuna, 2018), que

suma ya 84 países miembros y se ha convertido en un real promotor del desarrollo en el Asia Pacífico.

Más allá de que la proyección internacional de China es prioritariamente una expresión de sus necesidades internas - el énfasis está colocado en responder a la demanda interna, adquirir materias primas para mantener el dinamismo económico y consolidar rutas y mercados para sus productos - es efectivo que en el último tiempo ha asumido un rol más decisivo a nivel internacional. A pesar de los cuestionamientos y los requerimientos que solicitan, por ejemplo, respecto a que adopte un rol más activo en el caso de Corea del Norte - reforzando la intermediación que impida una escalada nuclear-, y también en el aporte económico que se plantea debe entregar a las principales organizaciones internacionales. En conjunto, Japón y China entregan menos financiamiento a la Organización de Naciones Unidas que Estados Unidos, y por sí sola China entrega a ONU la tercera parte de lo que entrega EE.UU. (UN, 2017).

No obstante, en el actual marco internacional y de cara al diseño establecido hacia el 2050, se espera que China transite en la búsqueda de mayor cooperación y legitimidad a nivel internacional, lo cual constituye un componente fundamental para alcanzar el desarrollo propuesto.

Sin embargo, China no es el único país asiático interesado en proyectarse regional e internacionalmente: India y Japón han reforzado su alianza estratégica, en la búsqueda de una mayor influencia global y con el deseo de frenar la preponderancia china, incluso agudizando reclamaciones territoriales como acciones de contrapeso.

Consecuentemente, esto ha llevado a que iniciativas en que participan estos países y otros espacios de integración del Asia Pacífico adquieran mayor dinamismo. Es el caso de experiencias como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), un mercado de 629 millones de consumidores, la tercera mayor economía de Asia, con un PIB de 2.6 billones de dólares y que representa a 10 países de un sector muy dinámico (Banco Mundial, 2017).

Algo similar ocurre con los BRICS (Brasil, India, China, Rusia y Sudáfrica), que, en su Cumbre de inicios de septiembre de 2017, anunciaron una importante inyección de recursos por parte de China. Esta oficializó el lanzamiento del Plan de Cooperación Económica y Técnica para los países BRICS con 500 millones de yuanes para el primer mandato, para facilitar el intercambio de políticas y la cooperación práctica en los ámbitos económico y comercial (EMOL, 2017).

Para fortalecer las gestiones de los BRICS, China aportará cuatro millones de dólares a la Facilitación de Preparación de Proyectos del NDB (*New Development Bank*, creado el 2012), con el objetivo de apoyar la operación de negocios y el desarrollo a largo plazo del Banco.

Por último, un espacio de mayor data es APEC, Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, que agrupa a veintinueve economías que reúnen a 2800 millones de habitantes y que representan el 59% del PBI global y 49% del comercio internacional. El dinamismo de este espacio de cooperación queda graficado en el incremento de su comercio exterior, que ha aumentado 6.7% entre 1989 y 2015, frente al 5.6% del resto del mundo (APEC, 2017).

### **El rol de Estados Unidos en este escenario**

A diferencia del diseño de largo plazo en que están embarcados los asiáticos, la postura de EE.UU. se evalúa como cortoplacista y con mayores incertezas. Desde inicios del siglo XXI, este país ha experimentado la pérdida de áreas de influencia económica a favor de China a partir de la estrategia de este país asiático y la disminución de la competitividad estadounidense. A esto se unió la repriorización de la política exterior estadounidense, que debió enfrentar nuevos desafíos y condiciones internacionales. Sin embargo, existían ciertos elementos de continuidad y contrapesos que permitían proyectar la postura internacional de Estados Unidos, más allá de los cambios en el partido gobernante.

No obstante, la llegada de Donald Trump al poder incorporó otras variables que, por la cobertura e inclusividad de las decisiones adoptadas por el Presidente estadounidense, tendrían una amplia repercusión, y no necesariamente estarían supeditadas a su permanencia en el poder.

Estas variables o condicionantes fundamentales para entender la política exterior estadounidense durante el período Trump son, fundamentalmente, tres. Primero, una opción por el proteccionismo y aislacionismo; segundo, la escasa valoración de las alianzas; y, tercero, la imprevisibilidad unida a la falta de conocimiento de las materias propias de la política exterior, por parte del gobernante republicano.

El 20 de enero de 2017, en su discurso inaugural, el mandatario estadounidense dio claras señales en esta línea al anunciar: “A partir de

este día en adelante, una nueva visión gobernará nuestra tierra. A partir de este momento, Estados Unidos será primero” (Mead, 2017). Esto repercutió rápidamente en acciones que responden a dos objetivos: por un lado, reforzar la lógica de “EE.UU. primero” y responder a los requerimientos de sus votantes y, en segundo lugar, dismantlar algunas de políticas asumidas por su predecesor, Barack Obama, desde la perspectiva de la política exterior. Dentro de las decisiones de Trump cabe destacar, por lo que significan para la política estadounidense y para el posicionamiento de este país a nivel internacional, ocho medidas. Primero, el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico, que se sigue negociando entre los once países sobrevivientes, con el objetivo de incorporar a China y generar una instancia con una identidad distinta a la inicial.

Segundo, el retiro de Estados Unidos del acuerdo de París sobre cambio climático, que no sólo significó el cuestionamiento al compromiso internacional de este país, sino que dio espacio a que China - también uno de los mayores productores a nivel mundial de gases con efecto invernadero - demostrara su nivel de cumplimiento con las medidas adoptadas y su compromiso como actor internacional.

Tercero, el retroceso en el acercamiento a Cuba, llevado a cabo por Obama y que había significado, entre otras medidas, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Cuarto, la decisión de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ha brindado el marco para el relacionamiento con México y Canadá durante los últimos veinticinco años.

Quinto, el tensionamiento de la vinculación con Corea del Norte, que ha llevado a China - que tiene la relación comercial más intensa con este último país - a posicionarse como posible mediador o puente entre las dos naciones.

Sexto, el reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado de Israel, decisión que hizo resurgir el conflicto árabe-israelí, que había estado estancado hasta ese momento.

Séptimo, la decisión declarar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como una alianza obsoleta.

Octavo, el aumento de las restricciones migratorias.

La consecuencia de estas decisiones, adoptadas en un solo año de gestión, ha afectado considerablemente los espacios de influencia estadounidenses y la credibilidad de este país. Como plantea Keren Yarhi-Milo (2018), “Más ciudadanos de los aliados tradicionales de Estados Unidos, como Australia, Francia, Alemania, Japón, Jordania, México, Corea del Sur y Reino Unido dicen que no tienen confianza en el Presidente de Estados Unidos”.

Sin embargo, Estados Unidos no sólo pierde credibilidad y legitimidad por las declaraciones del Presidente, sino también por lo que las acciones y omisiones del Ejecutivo reflejan respecto a la política exterior de ese país. Desde esta perspectiva, estas son reflejo de una falta de valoración de los beneficios de actuar concertadamente a nivel internacional y, en esencia, del multilateralismo; de la falta de interés por recuperar el posicionamiento estadounidense en el ámbito global y de la priorización de la recuperación de la antigua América, por sobre otros intereses. Por último, también refleja la falta de entendimiento de la política exterior como una política de Estado, al terminar con la continuidad en temas claves y abandonar principios que eran considerados fundamentales, más allá de la conducción Republicana o Demócrata del gobierno estadounidense.

En este marco, Estados Unidos cede posiciones y no asume un contrapeso real del dinamismo asiático; algo que tampoco intenta efectuar la Europa del *Brexit*, en la que el énfasis está puesto en la reconstrucción interna y a la que le falta proyección de mayor alcance. En ambas, existe prioritariamente una mirada hacia adentro, proteccionismo y falta coordinar visiones hacia afuera.

### **América Latina y la nueva dinámica internacional**

América Latina enfrenta estas reconfiguraciones a nivel internacional inmersa en un período de transición, de rediseño de las fuerzas políticas internas, y sin una clara identificación de liderazgos. Mientras el bloque bolivariano ha perdido respaldo, después de situaciones claves como la muerte de Hugo Chávez, la crisis política y humanitaria de Venezuela (Milet, 2017), la salida de Rafael Correa del gobierno en Ecuador y la pérdida del referéndum por parte de Evo Morales en Bolivia; nuevos gobiernos de derecha son electos en la región y la centro izquierda va perdiendo espacios de poder.

A ello se unen crisis de carácter transversal, que afecta a distintos países de la región. En este sentido, las acusaciones de corrupción ligadas al escándalo *lava jato* han generado amplias repercusiones en las clases políticas y económicas de algunos de los principales países de la región. Entre ellos, Brasil está en medio de una fuerte crisis que ha afectado a sus principales líderes políticos, repuntando lentamente después de un período de decrecimiento económico y sin capacidad de generar liderazgo a nivel regional; Perú tiene a tres de sus ex presidentes relacionados con el caso y uno de ellos- Ollanta Humala- en prisión preventiva; mientras que Colombia ha visto cómo se relaciona con este escándalo al financiamiento de la campaña a la presidencia del actual mandatario, Juan Manuel Santos (Libardi en Open Democracy, 2017). A todo esto se le suma la desaceleración de las economías latinoamericanas, recién a partir de este año (2018) se espera un repunte de las condiciones económicas y, consecuentemente, de los índices sociales.

Este período de transición y de rediseño también se evidencia en las iniciativas de cooperación e integración desarrolladas en la región; tanto en las de más larga data, como en las de construcción más reciente.

Es así como el MERCOSUR, que a inicios del siglo XXI era definido como la experiencia de integración más exitosa de la región, pues - entre otros motivos- suponía el fin de la rivalidad tradicional entre Argentina y Brasil, hoy está en un período de escasos avances. Después de años de esperar la incorporación plena de Venezuela, cuando esta se materializó, el escenario era muy distinto al que existía cuando se iniciaron las conversaciones con Caracas, debido a que ya no estaban las condiciones económicas y políticas del gobierno de Chávez. Esto fue evidente cuando, poco después de oficializado su ingreso, Venezuela fue suspendida por el trato a los opositores y la generación de una Asamblea Constituyente que, se consideraba, asumía facultades de la Asamblea Nacional.

La crisis venezolana también ha repercutido fuertemente en la principal iniciativa de proyección ideológica hacia el exterior del movimiento bolivariano, El ALBA. Este se vio directamente afectado por la muerte de Chávez, la incapacidad de continuar en iguales condiciones con la diplomacia del petróleo de Petrocaribe y por la indefinición respecto al liderazgo dentro del bloque. Hoy no muestra señales de profundización.

Por su parte, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, dos de

las iniciativas post 2005, que, entre sus objetivos principales, buscaban compensar las deficiencias del sistema interamericano, también hoy enfrentan dificultades.

Por un lado, UNASUR ha apostado gran parte de su capital político en la crisis venezolana y hace casi un año está sin Secretario General, después de la salida de Ernesto Samper. Además, en su momento, priorizó el incremento de su institucionalidad, a través de la construcción de su sede en “La Mitad del Mundo”, en Ecuador, y del establecimiento de una serie de consejos temáticos, por lo que ha visto muy afectado su desarrollo por la desaceleración latinoamericana.

Por el otro lado, CELAC está muy limitada en su accionar por la necesidad de consenso y la fragmentación evidenciada en los países de la región respecto a la crisis venezolana. Incluso le ha impedido alcanzar los acuerdos necesarios para realizar una nueva Cumbre CELAC-UE; lo que, a su vez, ha afectado su capacidad de articular unos de sus roles fundamentales: ser la sede del diálogo con actores extrarregionales y, consecuentemente, propiciar la concertación política.

En este marco de crisis y cuestionamiento de las principales instancias regionales, la única iniciativa que experimenta mayor dinamismo es la Alianza del Pacífico (AP). Un espacio que significa el rescate de la lógica neoliberal y que, en el poco tiempo que lleva desde su creación, en el año 2011, ha logrado avanzar e incrementar considerablemente sus países observadores; aunque no carece de críticas, pues se la sitúa como una mera alternativa de cooperación para insertarse en nuevos mercados, con una carga ideológica determinada y con escaso comercio entre sus países miembros.

No obstante, existe una amplia aceptación de que actualmente la AP es la iniciativa regional con mayor proyección. De hecho, durante 2017 se elaboró un documento con directrices para las nuevas incorporaciones, lo que puede ser el pivote para la vinculación con actores extrarregionales, por ejemplo, a partir de la convergencia entre el MERCOSUR y la AP, una propuesta de la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet:

“Esta convergencia no consiste en avanzar hacia instituciones comunes o un modelo de integración similar, como se entiende habitualmente, sino que, manteniendo la diversidad de enfoques respecto de la inserción en la economía global, en construir una agenda en áreas de interés común. Es lo que se ha llamado ‘convergencia en la diversidad’ (Saez, 2016).



Esta propuesta chilena inicialmente surge como reacción al debate que se produce en el seno del conglomerado oficialista chileno, respecto a la continuidad en la Alianza del Pacífico. En la búsqueda de un equilibrio, así como de satisfacer a los que identificaban a la Alianza como un espacio neoliberal, de proyección de Estados Unidos en la región y que había separado a Chile de sus socios tradicionales del Atlántico; el gobierno chileno propone la tesis de la convergencia. Una opción que inicialmente no generó mayor adhesión en la región, pero que, de a poco, fue generando mayor respaldo, a partir de lo que puede suponer en la proyección hacia otras regiones. Especial promotor de esta alternativa ha sido el Presidente argentino Mauricio Macri, que oficializó la participación su país como observador de la Alianza del Pacífico.

A fines del 2017, durante el LI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados asociados, desarrollada en Brasilia, el ex Canciller chileno, Heraldo Muñoz, informó que ambos bloques habían tenido una serie de avances en la hoja de ruta concordada,

“[...] entre los que se incluyen la facilitación de comercio, la cooperación aduanera, las cadenas de valor y la eliminación de los obstáculos arancelarios. Junto a ello, dio cuenta del trabajo en el intercambio de información, la colaboración y complementariedad empresarial, así como la adopción de medidas de facilitación del comercio intrarregional, como es, por ejemplo, la implementación de certificados de origen digital” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2017).

Sin embargo, a partir del análisis de la evolución de las distintas iniciativas de integración, se evidencia que, en general, en América Latina existe una mayor concentración en las cuestiones internas, una gran fragmentación de acuerdos de integración, pero con elementos comunes: escasez de mecanismos de resolución de conflictos y de participación de la sociedad civil y una falta de liderazgo regional.

En este marco, entonces ¿es Asia y, específicamente, China un espacio real de vinculación para América Latina, o sigue siendo Estados Unidos un marco prioritario de referencia?

## **La opción Estados Unidos v/s Asia Pacífico**

Estados Unidos ha sido un socio tradicional para la región, aunque con permanentes cuestionamientos a lo largo de la historia. A partir del

año 2000, se agudizaron las diferencias, más aún después de los atentados del 11 de septiembre del 2001. Los países de la región tuvieron serias discrepancias con la “guerra antiterrorista” desarrollada por la potencia norteamericana. A ello se agregó, en el año 2005, el fracaso de la principal propuesta estadounidense hacia la región, después de la Alianza para el Progreso: el Gran Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), fracaso propiciado por la confrontación entre los nuevos socialismos y el gobierno de EE.UU., que demostraban discrepancias en nociones fundamentales a nivel político y socioeconómico.

A partir de ese momento, América Latina se autopercibió como no prioritaria para Estados Unidos y optó por fortalecer su autonomía, generando iniciativas, como la CELAC, que rescataran la identidad propia y dejaran explícitamente fuera a Estados Unidos y Canadá. Esta concepción sólo cambió de cierto modo al conocerse el acercamiento EE.UU.- Cuba y al declarar el Presidente Barack Obama que Estados Unidos no se había alejado de la región, sino repriorizado sus vinculaciones con ésta (Tokatlian, 2015).

No obstante, la llegada de Donald Trump al poder significa un retroceso en esta línea, y durante el año que lleva en el poder no ha dado señales que permitan generar mayores expectativas para América Latina en el mediano plazo. En este período, no ha demostrado mayor atención en la región y sólo cuatro países han captado su interés: México como fuente de migrantes y como un país que afecta el empleo estadounidense, por lo que ha anunciado la construcción de un muro divisor en la frontera y ha solicitado la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA; Venezuela, país respecto al cual en su momento dijo que era estudiable una invasión militar, para después limitarse a sanciones a miembros del gobierno; Cuba, al que ha sancionado por supuestos ataques auditivos que habrían afectado a los funcionarios de la Embajada estadounidense en ese país; y, finalmente, Argentina, por la explotación de gas de esquisto que se está realizando en ese país.

Sin embargo, la señal más clara del escaso interés de Trump en América Latina fue su ausencia en la Cumbre de las Américas de Lima, de abril 2018. Más allá de las condicionantes internacionales con las que justificó su inasistencia, Estados Unidos – a través del Vicepresidente Pence – se presentó a esta cita sin una propuesta concreta. Es decir, Trump no asumió como prioritaria la vinculación con América Latina y con esta iniciativa en particular, que finalmente es la principal propuesta de Estados Unidos hacia la región después de la Alianza para el Progreso.

Con respecto a Asia Pacífico y, específicamente, a China, la situación es distinta. Sergio Bitar (2016) en su texto *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina* identifica a China dentro de los actores de importancia, cuyo análisis es necesario para anticipar escenarios, y la plantea como uno de los ejemplos no previstos a tiempo:

“Se fue acumulando evidencia de que venía una ola monumental. El impacto ha sido favorable para los países de América del Sur, pero sus efectos y oportunidades no han sido bien evaluados. Tampoco se diseñaron estrategias para anticipar escenarios, aprovechar los beneficios y disminuir los riesgos. Así, por ejemplo, faltó distinguir ejercicios con aumento y declinación de precios para derivar las mejores políticas macroeconómicas y cómo diversificar la capacidad productiva” (Bitar, 2016).

Es que este dinamismo de China, y el reforzamiento de su proyección internacional, plantea una serie de desafíos y nuevas demandas para América Latina, acordes a la concepción china. Principalmente, asumir un cambio en la globalización, en la que el énfasis ya no está puesto prioritariamente en el comercio, sino en la infraestructura y en el desarrollo inclusivo.

Esta concepción China va más allá y se expresa en una noción de construcción de futuro. Mientras otras regiones como Europa se proyectan hacia el 2030, China lo realiza hacia el 2050 y hacia allá destina sus recursos. Lo que exige también un rediseño adecuado de los países que quieren vincularse en mejores condiciones con este país; que busca reforzar espacios de influencia y también buscar nuevos espacios, con propuestas creativas, constructivas y que permitan rescatar identidades compartidas, en una lógica *win-win*, en la que todos ganen. Así lo ha expresado en los dos documentos que generó hacia la región, en el 2008 y en el 2016. En este último documento, en la Parte III se propone explícitamente llevar a una nueva altura la Asociación Estratégica Integral China- ALC y se hace referencia a:

“Persistir en la cooperación mutuamente beneficiosa en fomento del desarrollo común constituye la fuerza motriz inherente de las relaciones entre China y ALC. China se dispone a forjar el nuevo marco de cooperación 1+3+6 (a saber, tomar como guía el Plan de Cooperación China- los Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019); como fuerza propulsora el comercio, la inversión y cooperación financiera; y como puntos clave de cooperación, la energía y recursos, obras de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científico-técnica y

tecnología informática) y explorar activamente la nueva modalidad de cooperación en capacidad productiva 3x3 (o sea, edificar conjuntamente para ALC los tres viaductos de logística, energía eléctrica e informática, materializar la interacción virtuosa entre empresas, sociedad y Gobierno, así como ensanchar los tres canales de financiamiento tales como fondos, créditos y seguir) con miras a acelerar la elevación de la cualidad y el nivel de cooperación China-ALC” (China-CELAC Forum, 2016).

Para Pekín, es fundamental asegurar el suministro de materias primas y energía con el fin de mantener su dinamismo económico, y hacia eso trabaja. Para ello, América Latina es uno de los focos prioritarios; un espacio para la adquisición de los recursos necesarios para sustentar los actuales niveles de producción, a partir de una serie de intereses compartidos.

“Los intereses estratégicos comunes consisten en la alta complementariedad en la esfera económico-comercial, a medida que se profundiza el proceso de inserción de China en la economía mundial. China necesita importar gran cantidad de materias primas y materiales para sostener su desarrollo económico. Al iniciar el nuevo siglo, América Latina se convirtió en una importante fuente de recursos para China, tales como minerales, recursos energéticos, productos agrícolas, etc., cuya importancia se incrementa sin cesar” (Xiaoping, 2015: 54).

Esto explica que la prioridad hasta ahora haya sido la generación de propuestas de integración, el desarrollo de nuevos acuerdos comerciales y la exploración de nuevas áreas de inversión.

La participación china en Latinoamérica va en aumento. “Actualmente, China es el primer socio comercial de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y el segundo de México. El comercio bilateral entre China y Latinoamérica se ha multiplicado por 26 veces del año 2000 a 2016 y ha invertido más de \$110 mdd en la región desde 2003, la mayoría en los últimos cinco años” (Web Forum, 2017).

Esto ha repercutido en una visión favorable del escenario bilateral a mediano plazo, aunque persisten las dificultades en algunos sectores. Como ejemplo, valga considerar lo que ocurre con Chile. China representa el 26 por ciento del comercio exterior chileno, siendo el país asiático su primer socio comercial. Desde que se firmó el Acuerdo de Libre Comercio con China, en 2005, el intercambio bilateral se ha cuadruplicado y, en noviembre de 2017, ambos presidentes firmaron un acuerdo de profundización, que incorpora, entre otras áreas, la

economía digital y los servicios. Sin embargo, este escenario favorable a nivel de la balanza comercial no se da de manera similar a nivel de inversiones. Aún falta por avanzar en esta línea, pues los empresarios chinos se muestran contrarios a algunos de los estándares laborales y ambientales aplicados por Chile.

No obstante, en la práctica es la región la que tiene mayores desafíos en la vinculación con China. Primero, entender lo que significa dialogar con China y responder a las propuestas que este país realizó en los años 2008 y el 2016. Así lo expresa el ex presidente chileno, Ricardo Lagos, quien argumenta que,

“Hablar con China es entender que ese diálogo debe ir mucho más allá del “cuánto te vendo, cuánto te compro”, o de las inversiones hechas en tal o cual país. Es entender el proceso que ha devenido desde la fundación de la República Popular China, en 1949, con Mao Zedong a la cabeza, pasando por el gran salto transformador que Deng Xiaoping generó en 1978 al convocar a una apertura económica y al mercado como gran dinamizador del crecimiento, para llegar ahora al inicio de un nuevo paso estratégico con la mirada puesta en la mitad del siglo” (Lagos, 2017).

Un segundo desafío es enfrentar el unilateralismo chino, después de años de luchar por generar una identidad propia y asumir mayor autonomía frente a EE.UU., y romper la centralidad en lo comercial y, en algunos casos, incluso en la monoproducción; sin ceder, además, en cuanto a los estándares laborales y medioambientales, entre otros.

Un tercer desafío es ampliar la proyección hacia Asia. La vinculación con China es fundamentalmente bilateral. Si bien se desarrolla un diálogo a través de CELAC, este es muy acotado, dado que se prioriza lo comercial y generalmente el diálogo surge a partir de propuestas chinas, sin una adecuada contrapropuesta latinoamericana y caribeña.

No obstante, la búsqueda de una mayor profundización con China no debiera dejar de lado el fortalecimiento de otros espacios de vinculación con Asia. En efecto, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ya hay acercamientos, tanto a nivel bilateral como a través de la Alianza del Pacífico. A nivel bilateral, tres países de la región han solicitado adhesión al Tratado de Amistad y Cooperación: Brasil en el 2012, Chile en el 2016, y Argentina, cuya adhesión se oficializó en noviembre de 2017. A través de la Alianza del Pacífico también se han realizado vías de acercamiento con ASEAN. En mayo de 2017, estos

países tuvieron la tercera reunión, con la idea de trabajar juntos para aplicar acuerdo marco de cooperación.

No obstante, en la práctica son escasos los países latinoamericanos que tienen proyección hacia Asia. La realidad es que los países latinoamericanos mejor posicionados son Chile, México y Perú, que también participan en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en el TPP 11. Aunque Colombia tiene deseo de tener una mayor proyección hacia el Pacífico, no ha podido ingresar a APEC, ya que para ello debe vencer la moratoria. Asimismo, la reticencia de las potencias mayores a abrir APEC a toda nueva postulación se basa fundamentalmente en la decisión de China para que no pueda ingresar India.

Por ello, uno de los objetivos de APEC para el 2019 debería ser reactivar la aspiración colombiana, con la ayuda del país anfitrión, Chile. Este último país plantea la idea de “Comunidad del Pacífico”, a la que falta darle un contenido más profundo. En esencia, hace referencia a la Idea del Pacífico como el mayor espacio abierto del mundo, que tiene un enorme potencial para encuentros e interacciones entre Occidente y Oriente.

No obstante, para unos y otros- especialmente los del Atlántico- lo vital será la convergencia, que adquiere un mayor significado con la incorporación de Argentina como miembro observador de la Alianza del Pacífico y su adhesión al TAC de ASEAN.

## Conclusiones

La reconfiguración del escenario internacional y las dificultades que experimentan las iniciativas de integración regional<sup>3</sup>, hacen patente la necesidad de que América Latina refuerce su vinculación con Asia y, especialmente, con China. No obstante, es vital que en este acercamiento se priorice el pragmatismo, la corresponsabilidad y la noción de igualdad. Los latinoamericanos no tienen capacidad real de generar propuestas individuales, por ello, tienen que actuar en conjunto y sin excesivas expectativas, con el objetivo de dar un salto cualitativo en la vinculación, que no sólo les permita desarrollar una vinculación comercial más favorable, sino también alcanzar una efectiva asociación estratégica, que aborde distintas áreas de cooperación.

---

<sup>3</sup> Concepto abordado profusamente por Mariano Turzi en “Asia y la (des) integración latinoamericana”, en revista Nueva Sociedad número 250.

La evolución de los principales fenómenos a nivel internacional y regional indican que, a mediano y largo plazo, China y otras potencias asiáticas van a jugar un rol central, ya sea como resultado de una estrategia propia o por la inacción de otras potencias, como Estados Unidos. Si América Latina quiere consolidar su posición a nivel internacional y captar fondos para superar de manera consistente la desaceleración, debe proyectar sus intereses en Asia, reconociendo y asumiendo las limitantes que puedan existir desde el punto de vista político y cultural.

Por un lado, Estados Unidos no es una contraparte efectiva en un mediano plazo, ya que no ha mostrado interés por generar una propuesta concreta para América Latina después de la Cumbre de las Américas. Las vinculaciones más recientes, a partir del fracaso de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), han sido respuestas *ad hoc*, tratando de establecer un ALCA Plus, a través de acuerdos comerciales bilaterales o compensando a los aliados a través del otorgamiento del status de Aliado Extra OTAN. No existe el diseño de una estrategia de más largo plazo, que dé mayores certezas.

Por otra parte, internamente América Latina está experimentando el desgaste de sus principales iniciativas de integración. Frente a ello, sólo dos alternativas aparecen como más viables: la profundización de la Alianza del Pacífico y la proyección hacia el Asia, ya sea a través de China o de otras alianzas como ASEAN. Entendiendo que estas opciones requieren, primero, de una adecuada autopercepción de las capacidades como región y, segundo, de un diseño de largo plazo, que vaya más allá del estado de transición y reconfiguración a nivel global.

## Referencias bibliográficas

APEC, Informes de la Secretaría de APEC, [www.apec.org](http://www.apec.org)

“Banco Mundial: Se espera que el crecimiento en Asia oriental y el Pacífico mantenga su resiliencia”, Banco Mundial, 13 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/04/13/worldbank-growth-in-east-asia-pacific-likely-to-remain-resilient>

Bitar, Sergio, “Las tendencias mundiales y el Futuro de América Latina”, Serie Gestión Pública, CEPAL, 2016.

“Canciller Muñoz destaca avance en la Hoja de Ruta entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico durante Cumbre de Brasilia”, Ministerio de Relacio-

- nes Exteriores de Chile, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/canciller-munoz-destaca-avance-en-la-hojade-ruta-entre-eñ-mercotur-y-la/minrel/2017-12-21/113025.html> “China ofrece US\$500 millones para un fondo de asistencia para ayudar a países amigos”, EMOL, 05 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/09/05/874023/China-ofrece-US500- millones-para-un-fondo-de-asistencia-para-ayudar-a-paises-amigos.html>
- “Documento sobre la Política China hacia América Latina y El Caribe”, China-CELAC Forum, del 25 de noviembre de 2016, en China-CELAC Fórum. [http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj\\_4/t1418613.htm](http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1418613.htm)
- “En qué cambió la próxima China”, Diario Pulso, 31 de mayo de 2017.
- Esteban Mario, “La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global”, ARI 80/2017 - 25/10/2017 en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)
- “Fuerzas Armadas de “clase mundial” y China en el centro del mundo: 5 claves del discurso de Xi Jinping en la inauguración del congreso del Partido Comunista”, *BBC Mundo*, 18 de octubre de 2017.
- “Futuro del Acuerdo de París: Nuevo rol de China ante retiro de EE.UU” Informe, Biblioteca del Congreso de Chile, 14 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/nuevo-liderazgo-china-acuerdo-climatico-paris>
- Kissinger, Henry, China, Editorial Debate, Buenos Aires, 2012.
- “La Presencia de China en América Latina. Comercio, inversión y cooperación económica”, KAS SOPLA y Centro de Estudios Asia Pacífico EAFIT, 2016.
- “Las Nuevas rutas de la seda: el ambicioso proyecto de infraestructuras de China”, Emol, 09 de enero de 2018. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2018/01/09/890447/Las-nuevas-Rutas-de-la-Seda-elambicioso-proyecto-de-infraestructuras-de-China.html>
- Libardi, M., “Odebrecht, la mayor red de corrupción de América Latina”, en Open Democracy, 17 de mayo de 2017. Disponible en: [www.opendemocracy.net/democraciabierta/manuella-libardi/odebrecht-la-mayor-red-decorrupcion-de-america-latina](http://www.opendemocracy.net/democraciabierta/manuella-libardi/odebrecht-la-mayor-red-decorrupcion-de-america-latina)
- Mead, Walter Russell, “The Jacksonian Revolt. American Populism and the Liberal Order”, en *Foreign Affairs*, March/ April 2017 Issue, 2017.
- Milet, Paz, “El suspenso en la crisis venezolana”, en revista Mensaje, número 662, Vol. LXVI, septiembre 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.



Informe sobre Contribuciones a las Naciones Unidas, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/en/ga/contributions/index.shtml>

“Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y competitividad para el desarrollo”, OCDE, CEPAL y CAF, 2013.

“¿Qué plan tiene China para Latinoamérica?”, Web Forum, 10 de junio de 2017. Disponible en: [www.webforum.org/es/agenda/2017/06/que-plantie-ne-china-para-latinoamerica/](http://www.webforum.org/es/agenda/2017/06/que-plantie-ne-china-para-latinoamerica/)

Sáez, Raúl “Del regionalismo abierto al regionalismo segmentado: desafíos de la integración de América Latina y el Caribe”, CIEPLAN, Santiago-Chile, septiembre de 2016.

Son Xiaping, “China y América Latina en un mundo en transformación: una visión desde China” en: Adrián Bonilla Soria, Paz Milet García, *China en América Latina y El Caribe: Escenarios Estratégicos Subregionales*, FLACSO, CAF, 2015.

Turzi, Mariano, “Asia y la (des) integración latinoamericana”, en revista Nueva Sociedad número 250, Editorial Nueva Sociedad, Buenos Aires, Marzo Abril 2014.

Yhari- Milo, Keren, “After Credibility. American Foreign Policy in the Trump Era”, en *Foreign Affairs*, January/ February 2018 Issue.

Zapata S., “ALBA en el turbulento escenario venezolano”, en *Política Exterior*, 10 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/la-iniciativa-alba-en-el-turbulento-escenario-venezolano>



# Fracturas globales en el nuevo orden mundial

*Oswaldo Raúl Jarrín*

## **Disfuncionalidad del Sistema Internacional**

Referirse a las relaciones internacionales significa reconocer la existencia de Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales, que, combinados en el sistema internacional, disponen de suficiente poder e influencia para interactuar, participar o interferir en la toma de decisiones políticas, sociales, económicas, ambientales y militares en atención a los intereses de sus asociados, a los que representan en el orden internacional.

Los cambios incesantes que se observan en las relaciones internacionales, particularmente durante el último siglo (desde el inicio de la Guerra Fría en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial hasta la segunda década del presente milenio), requieren esclarecer cuál ha sido el análisis o código geopolítico (Taylor, 2011) que, a través de la historia reciente, ha promovido la política exterior de los países; es decir, cuál ha sido la visión y el imaginario coyuntural y prospectivo que ha orientado el poder de los Estados y de las potencias para diseñar políticas exteriores que, a su vez, han ido revolucionando el concierto internacional.

La Guerra Fría es considerada en este escrito como una oscilación de acontecimientos con altibajos extremos entre las situaciones de crisis, guerras limitadas desarrolladas en países de la periferia -alejados de las dos superpotencias en conflicto-, y revoluciones violentas que eran la respuesta de grandes tensiones entre los países, en contra de la influencia política de Occidente o que luchaban por identificarse y mantenerse en los bloques conformados.

Durante la Guerra Fría se desarrolló un conflicto Este vs. Oeste con diversos niveles de tensión asincrónica y dispersa que, o bien se mantuvieron en su gestión en el nivel de crisis o por defecto se convirtieron en guerras limitadas, sujetas a grandes dosis de incertidumbre (Jordan, 2014). En este contexto, el principio de anticipación, de acción y reacción, y de búsqueda de alianzas para lograr la superioridad del balance

de poder era la premisa fundamental para la dinámica en la cual se movían las relaciones entre los estados en el sistema internacional.

Con el fin de la Guerra Fría, de la Unión Soviética (URSS) y del Pacto de Varsovia en 1991, se observa el colapso por involución del comunismo, causado por la fatiga social, ineptitud política, deficiencias ideológicas y económicas del socialismo (Brzezinski, 2013), además de las grandes restricciones en la libertad social, derechos humanos, y un gran retraso en investigación tecnológica que estuviera por fuera de lo destinado a la industria pesada y desarrollo administrativo. Con ello, se pone fin a la confrontación bipolar Este/Oeste, y se inicia un nuevo orden mundial que ubica a los Estados Unidos como la única superpotencia global, al mismo tiempo que decreta la victoria de la democracia y del sistema capitalista. No obstante, según sugiere Kissinger (2014: 311), antes de poder construir un nuevo orden internacional era necesario tratar con los escombros de la Guerra Fría.

En este contexto, el “fin de la historia”, según la obra de Francis Fukuyama (2008), no implica solamente el fin de la Guerra Fría, sino la universalización de la democracia liberal occidental. En su optimismo, advierte haberse llegado finalmente a la forma el gobierno que se beneficia de la victoria del liberalismo como acorde a la esencia humana y que, por lo tanto, haría más difícil la confrontación y la guerra.

Para Huntington, a partir del fin de la Guerra Fría, la fundamentación del conflicto no es de carácter ideológica ni económica, sino basada en la gran división cultural que existe en el mundo entre grupos que pertenecen a diferentes civilizaciones, que implican una caracterización más amplia que excede a los países. La tendencia, entonces, es dirigirse hacia un choque de civilizaciones, como titula su obra (Huntington, 1997), de la cual se desprende la confrontación política hacia el futuro. Mientras que, según Youssef Courbage (2007), el conflicto en la actualidad se origina por la facilidad de la comunicación y acercamiento de los pueblos y que, con mayor razón, hacia futuro se tendrá un encuentro de civilizaciones, que buscan alcanzar y afirmar la libertad y los valores de la modernización, en donde se produce el choque con variada violencia.

En la última década del siglo XX, con un nuevo orden internacional unipolar, se tiende a un viraje hacia la teoría del realismo en las relaciones internacionales, que se puede interpretar como un pronunciamiento hacia la unipolaridad, visto el fracaso de la confrontación bipolar, para mantener la estabilidad y la paz mundial.

La orientación en este período- como siempre ocurre en la etapa de reflexión después de una dura experiencia-, es mirar hacia el idealismo, la integración y cooperación en beneficio del desarrollo social y económico, que reduzcan los factores de generación de conflictos.

En este contexto, los países que se mantuvieron alejados de la confrontación bipolar promovieron en diversas regiones del mundo bloques económicos que propiciaron una década de reorganización del orden mundial en un ambiente de estabilidad y calma. Más aún, estos bloques económicos regionales estructuraron nuevos centros de poder; llegando en la actualidad a conformar una era de multipolaridad.

Por un lado, la Comunidad Económica Europea se consolida económica y políticamente con el Tratado de Maastricht en 1993, para la estructuración de un mercado común, unión aduanera, unidad de moneda, política exterior conjunta y defensa europea.

Si se amplía el panorama, se obtiene la Tríada económica, conformada por Estados Unidos, México y Canadá en América del Norte, la Unión Europea, Noruega y Suiza en Europa, y Japón y Corea del Sur en el Asia Pacífico, orientadas hacia el desarrollo comercial y el intercambio de bienes y servicios con una capacidad de gestión del 90% a nivel mundial.

Por su parte, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), una vez disuelta la URSS, trata de incorporar a los 15 Estados otrora parte de la Unión Soviética en una nueva confederación para el comercio, finanzas y seguridad de los Estados miembros.

Mientras tanto, en 1996, se establece la Organización y Cooperación de Shanghái (OCS), firmándose una declaración sobre el “mundo multipolar”, entre China (RPC) y la Federación Rusa.

Luego, en el 2000, se establece la Comunidad Económica Euroasiática (CEEAA), con Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Armenia, con aspiraciones de integración económica, aduanera y a futuro, emular la estructura y funcionamiento de la Unión Europea.

La reorganización del orden mundial, no obstante ser básicamente de carácter económico en el alcance de la multipolaridad, ha motivado que una parte de los países antiguamente pertenecientes a la órbita soviética, tras alcanzar su independencia, hayan buscado permanentemente su incorporación a la Unión Europea, sea directamente o vía integración con la OTAN. Lo observado precedentemente ha sido objeto de gran preocupación para la Federación Rusa y ha generado

situaciones de crisis y de guerra limitada en estos países. Bajo la lectura rusa, este accionar es observado como un avance de la OTAN hacia el Oriente, transformándose en un nuevo tema de fricción entre Rusia, su tradicional esfera de influencia, y la Unión Europea.

### **Tendencias en la estructuración del nuevo orden mundial tras el fin de la Guerra Fría**

En el nuevo milenio que transcurre, se observan dos tendencias diferenciadas, que provocan un cambio significativo en las relaciones internacionales y en la estrategia de las potencias.

La primera de estas tendencias la constituye la estrategia de seguridad radical antiterrorista, elaborada por el entonces presidente George W. Bush, incluyendo la posibilidad de realizar ataques preventivos y anticipados para preservar una paz que favorezca a la libertad. Esta estrategia fue articulada en las postrimerías del ataque terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York, atribuido a Al-Qaeda, el que a su vez fue una represalia a una asertiva política exterior de los Estados Unidos en el Medio Oriente, demostrada con el ataque de Estados Unidos a Irak y el apoyo militar mantenido a Israel. Esta estrategia se afianza en el año 2002, cuando la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) establece que “defenderán la paz contra las amenazas provenientes del terrorismo y de tiranías” (NSS, 2002).

De este modo, con el discutido argumento de destruir las armas de destrucción masiva, Estados Unidos invade a Irak en el 2003 - sin contar con el respaldo de una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU -, y derroca al gobierno de Sadam Husein.

Sin conexión directa, pero con los afanes de optar por medidas democráticas y alcanzar derechos sociales, se desarrolla la Primavera Árabe, teniendo su inicio en Túnez, pero oportunamente pacificada gracias a la aceptación de los cambios reclamados por la población para mejorar su condición de vida, y a los efectos de la crisis económica en el Norte de África y en el resto de países del mundo musulmán, que en un efecto dominó se propagó en Medio Oriente.

Siria, sin embargo, afronta hasta hoy una guerra civil con influencia geoestratégica de las potencias, con el apoyo de Rusia, Turquía e Irán, para sostener al gobierno alauita chií de Bashar al-Assad, en contra de la población mayoritariamente suní. De la resistencia o de las mani-

festaciones rebeldes, nació el Estado Islámico, que con la autodenominación del primer califato encabezado por Abu Bakr Al-Baghdadi, se ha conectado con los grupos islámicos en Yemen para extender la influencia de su califato.

La asertividad militar y el apoyo de Rusia al gobierno sirio, junto con una ofensiva tenaz de los Estados Unidos, sin involucramiento de fuerzas terrestres y grandes campañas de defensa del pueblo kurdo de Turquía, dislocados en su región del Norte de Siria, Irak e Irán, lograron derrotar al Estado Islámico (Isis o Daesh, según versión inglesa o árabe respectivamente).

Habiendo sido incrementado el valor geopolítico de la región, Rusia según fue su objetivo no manifiesto, se apresuró a renovar inmediatamente su convenio con Siria, para que su base mantenida en Tartus en la costa siria, pudiese ampliar en tiempo y capacidad militar su flota marítima, que a partir de entonces tendría facilidades aun para submarinos nucleares. Pero lo más importante es la conexión entre sus dos flotas navales: Sebastopol en el Mar Negro y Tartus en el Mediterráneo, corredor que reafirma el mayor logro estratégico de Rusia con el final de la Guerra de Siria, con lo cual se asegura la supremacía en la región que comparte con la influencia de Irán.

La segunda tendencia de enorme importancia en el presente milenio, y que será mantenida por largos años en el futuro, se refiere a la disputa geoestratégica, derivada de la confrontación propia de la Guerra Fría.

Rusia, por efecto de la pérdida de influencia en los países de la era soviética (ubicados en Europa Oriental y los países del Asia Occidental que se encuentran en el esquema de integración del bloque Euroasiático), ha desarrollado diversas iniciativas políticas civiles y militares para obtener el control de esos países. Al mismo tiempo, el estado euroasiático busca conseguir un posicionamiento estratégico en el Cáucaso, para control del Mar Negro y del Mar Caspio, que asegure el corredor de acceso al mar Mediterráneo tras haber consolidado su presencia en Tartus y Latakia, bases en territorio sirio.

La visión estratégica rusa se viene desarrollando desde el 2003, a partir de las revoluciones en Georgia y en Ucrania, conocidas como la revolución de las rosas y la revolución naranja, respectivamente. En Georgia, el entonces presidente Saakashvili, interesado en integrarse a la Unión Europea y a la OTAN, y así librarse de la influencia rusa, invade a las provincias orientales de Abjasia y Osetia del Sur, apoyadas por Rusia para su independencia, las cuales se mantenían fuera del control de la

capital, Tiflis. Rusia reaccionó en apoyo de las dos provincias y reconoció su independencia, situación que se sostiene, luego de la firma del acuerdo de paz. Por otro lado, la Revolución Naranja se produce en Ucrania debido al fraude electoral, corrupción y atraso económico relativo comparado con los países de Europa, razón por la cual era de interés integrarse a la Unión Europea. Yushchenko, como ganador de las elecciones, pone fin a la revolución.

Sin embargo, la revolución se reinicia posteriormente con sublevaciones armadas que terminan con la intervención militar rusa para la anexión por la fuerza de Crimea. La Federación Rusa con esta posición estratégica invaluable asegura el control de su base mantenida en Sebastopol, para control del mar Negro. En respuesta, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 68/262 de 2014, considera que Crimea sigue siendo parte de Ucrania al igual que la mayoría de la comunidad internacional, razón por la cual se han aplicado sanciones a Rusia por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, que han tenido sus consecuentes represalias. El conflicto se mantiene con gran impacto económico, pero que no ha alterado la posición estratégica adoptada por Rusia.

En esta misma estrategia de ampliación del campo de acción e incorporación de países de Europa Oriental a los esquemas de integración occidentales, se observa en el 2004 la incorporación de los Letonia, Lituania, Estonia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y Eslovenia a la OTAN. Posteriormente Albania y Croacia haría lo propio.

En resumen, la posición geoestratégica de la Federación Rusa, con los últimos acontecimientos, a partir del 2003, ha ganado en sentar presencia de fuerza irrevocable en Georgia, Crimea y mediante convenio en Siria, con lo cual ha afirmado una posición avanzada en su permanente aspiración de conformar la Comunidad Económica Euroasiática CEEA, manteniéndose pendiente la incorporación de algunos países del Asia Central.

Así lo afirmó el presidente Putin refiriéndose al proyecto de integración de Eurasia:

“Es crucial que la CCEA afirme acciones coordinadas [...] en macroeconomía, aseguramiento de la competencia, reglamentos técnicos, subsidios agrícolas, transporte, visas y políticas migratorias, permitiendo controles fronterizos entre nuestros estados, estamos adaptando la experiencia del Acuerdo de Schengen, que beneficia a los europeos” (Putin, 2011).



Las acciones sucesivas de coordinación y cooperación pretenden la conformación de una organización similar a la Unión Europea, con las facilidades comerciales, de aduana y movilidad que se establecen en el acuerdo Schengen; para lo cual los avances obtenidos forman parte de un gran objetivo geoeconómico regional.

### **Geoeconomía y geoestrategia en la reconformación de un nuevo orden mundial**

Las fracturas en el sistema internacional comportan cambios y divisiones sociales que, estructurados en grupos opuestos, conducen a la confrontación, como ocurrió entre las potencias durante la Guerra Fría. Cada uno de los grupos, en defensa de sus intereses y afanes hegemónicos, desarrollan acciones hostiles hasta la conformación de conflictos políticos y guerras limitadas en diversas regiones del mundo.

Los países de la periferia generalmente son los poseedores de los recursos naturales, por lo que son fuente de aprovisionamiento, y reciben a cambio inversión financiera para proyectos que no tienen capacidad de gestionar. En consecuencia, los estados de la periferia, y aun los de la semi-periferia, son explotados por los países del centro que son los dueños del capital, de la tecnología y tienen capacidad de administración y gestión económica, empresarial, con capacidad, por lo tanto para intervenir económicamente en el desarrollo de estos bajo esquemas de dominancia.

Por su parte, los países del centro se prestan para esa gestión; pero cuando esto ocurre en base a inversiones ligadas a los proyectos para su ejecución y sin transferencia de tecnología, se produce una situación de desindustrialización.

En ese sentido, según Jorge Guajardo, embajador mexicano en China, los inversores chinos imponen condiciones que garanticen la deuda soberana y “Lo peor de todo es que no derraman nada, por lo general los créditos de infraestructura están hechos con ingenieros chinos, obreros chinos, materiales chinos” (Urgente 24, 2017).

Los proyectos así desarrollados, únicamente aseguran la inversión, y sujetan la dependencia a largo plazo bajo condiciones extremas que aseguran una mayor y más sostenida explotación, como es propio de un modelo de capitalismo de Estado en el que el gobierno controla la economía, y a sus corporaciones pseudo estatales, para reciclar inversiones futuras.

En estas circunstancias, aparecen en Latinoamérica los modelos ideológicos económicos progresistas con una disyuntiva, seguir el post consenso de Washington de Stiglitz, para reducir la pobreza basada en un crecimiento económico y en medidas distributivas o seguir cautivos a la estrategia geoeconómica de desindustrialización de China, mediante fusión y adquisición de créditos vinculados obligatoriamente a sus proyectos, en una dependencia creciente sin fin (Jarrín, 2016).

Dentro de esta consideración las fracturas globales que corresponden al período entre el 2010 y el 2015, no son las mismas que caracterizaron a la era bipolar, porque el mundo tuvo una reorientación en su ordenamiento político, a partir de lo que Brzezinski denomina una crisis del poder global (Brzezinski, 2013: 5) por la que el mundo atraviesa una consecuencia acumulada del cambio dinámico del centro de gravedad del mundo del oeste al este y de la deficiencia americana en los resultados internacionales obtenidos desde 1990 como la única superpotencia del mundo.

China y los países del Asia han mantenido impresionantes cifras económicas que les aseguran en el futuro la predominancia económica mundial. Según las cifras macroeconómicas se mantienen como los mayores y más importantes mercados de exportación. Las inversiones que mantiene China en el mundo alcanzan USD \$1354 millones, de los cuales con Asia Occidental alcanza USD \$206.6 millones, África Subsahariana USD \$241.8 millones y Europa USD \$203 millones, entre los principales países (Le Monde Diplomatique, 2016).

Sin embargo, la capacidad económica de China, por la que se la considera la industria del mundo, no puede ser considerada en forma aislada, por la interdependencia y la complementariedad con la que ha sabido manejar su modelo económico de capitalismo de Estado, luego de su incorporación en el 2001 a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que regula las actividades comerciales entre las distintas regiones del mundo. De ese modo, China aceptó, aunque no definitivamente, la gobernanza económica mundial, acatando la normativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM).

China impulsó la creación de un bloque de potencias emergentes con Brasil, Rusia e India, y posteriormente con Sudáfrica. BRICS, bloque que se ubica entre las 10 principales economías del mundo con el 22% del PIB y un crecimiento económico del 5.3 % anual (World Economic Forum, 2017). En su manifiesta discordancia con la gobernanza mundial y reducción de la dependencia de la OMC, creó en 2014, el

Nuevo Banco de Desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés) y un fondo de reserva para emergencias, sin las limitaciones de créditos que caracterizan a los tradicionales organismos económicos internacionales.

Para el proceso de reconfiguración del nuevo orden mundial se deben considerar como factores políticos referenciales la política exterior del presidente Barack Obama del 2010 y la del presidente Xi Jinping del 2015.

La política exterior de los Estados Unidos calificada como de “pivote”, o “reequilibrio” (NSS, 2010) se refiere básicamente a reorientar el centro de gravedad de su acción política, económica y militar de Oriente Medio hacia el Pacífico, considerando a la República Popular China (RPC) como una potencia económica competidora de gran significación en vista de su inusitado crecimiento económico global.

En esa misma línea se recalca la oportunidad del comercio, inversión, mercados y de la tecnología de punta que ofrecen los países de Asia, incluyendo a los países de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN), para la recuperación económica de los Estados Unidos, con amplias oportunidades que se observan para las empresas norteamericanas exportadoras. La presencia norteamericana es considerada condición indispensable para garantizar la paz y la seguridad en la región Asia Pacífico, en donde la libertad de la navegación en el Pacífico Sur y el control de armas nucleares de Corea del Norte presuponen elementos básicos para los objetivos de seguridad, desarrollo y progreso.

En la política exterior de la RPC del 2015, prácticamente como una respuesta a la política exterior planteada por el presidente Obama, se destaca la necesidad de:

“Fomentar una postura estratégica favorable al desarrollo pacífico de China, adherirse a la política de defensa nacional de naturaleza defensiva, perseverar en la estrecha coordinación del trabajo político, militar, económico y diplomático, y enfrentar de manera positiva las amenazas de seguridad integrales que el país posiblemente encuentre” (China’s Military Strategy, 2015).

La estrategia militar China menciona los escenarios ante los que el país adoptaría una posición de fuerza con clara advertencia de uso del poder militar de ser necesario: en primer lugar para evitar procesos y apoyos a la independencia de Taiwán (ROC, por sus siglas en inglés), y en segundo lugar en las islas artificiales construidas por la China en el mar de China meridional, cuya soberanía se encuentra en discusión

con cinco países vecinos, Filipinas, Vietnam, Brunei, Taiwán y Malasia, además de los diferendos mantenidos con Japón sobre las islas Senkaku.

Tanto la política exterior de los Estados Unidos del 2011, como la de China del 2015, implican cambios geoestratégicos, de gran trascendencia para el nuevo orden mundial, que desde la visión de los Estados Unidos debe “resolver los desafíos de nuestro tiempo: contrarrestar el extremismo violento y la insurgencia, detener la proliferación de armas nucleares (...) prevenir conflictos y curar sus heridas” (Fox News, 2010).

La declaración precedente pone fin a la Doctrina de política exterior unilateralista de Bush, para convocar a los países a enfrentar los nuevos desafíos, de forma preventiva a los conflictos y cooperativa para el desarrollo.

Paralelamente, el presidente chino Xi Jinping, con oportunidad del XIX Congreso del Partido Comunista, manifestó que se había dado comienzo a una nueva era, con China como una potencia mundial, pero que “Ningún país por sí solo puede hacer frente a los muchos desafíos que enfrenta la humanidad. Ningún país puede darse el lujo de retirarse al autoaislamiento” (The Guardian, 2017).

Los planteamientos de la política exterior de las dos potencias se realizan considerando varios factores de importancia geopolítica, como son: el valor y utilidad que obtienen de su posicionamiento geográfico en el mapa mundial, que determina su rol en el ámbito internacional y por ser en gran parte compartido, contribuyen para la cooperación y el mutuo beneficio económico.

Otro de los factores intervinientes para la nueva visión de las potencias, es el avance de la tecnología industrial, de las comunicaciones y transporte, y la mundialización de intercambios y más procedimientos que agilizan la administración del comercio internacional.

Sin embargo, como es propio de un mundo inestable y de los frecuentes cambios en los intereses de los estados; así como del enfoque político de los líderes políticos, tal como recoge la apreciación geopolítica, se pueden observar varios reajustes adoptados por Estados Unidos y China en el diseño de actualización de su estrategia de seguridad y desarrollo para el futuro.

La política exterior y de seguridad de los Estados Unidos presentada por el presidente Trump en diciembre de 2017, por ejemplo, reorienta la política recibida de Obama. Uno de sus principales objetivos es

promover la prosperidad local, la protección nacional y la preservación de la paz mundial.

Según la visión estratégica de Trump, China y Rusia son potencias rivales y competidoras que, con tecnología y propaganda socavan los intereses americanos en el mundo y particularmente en el Continente Americano, ampliando su influencia geopolítica regional.

China atrae a su órbita a los países a través de préstamos, inversiones y desarrollo de proyectos de infraestructura, mientras Rusia reaviva su política militar de época de la Guerra Fría (Jarrín, 2017a) .

Según lo expuesto anteriormente, las potencias se encuentran en una franca competitividad, y son calificadas como rivales, aunque sin ser consideradas como enemigos. Se puede advertir que el orden internacional está en proceso de conformación de una nueva visión de la que se desprenderá una nueva agrupación de estados y bloques esencialmente de carácter económico.

Bajo esta consideración, se puede escudriñar acerca del escenario de disputa por la preponderancia de la potencias, de la cual dependerá la forma en la que se ejerzan las influencias y acciones para lograr establecer un nuevo orden económico.

Como es conocido, la geografía política tiene como propósito establecer las relaciones entre el espacio territorial, el Estado, la población y las decisiones que se tomen para la aplicación del poder; de allí su extraordinaria importancia para, sin caer en un determinismo, dar forma a las decisiones de orden geopolítico.

En este sentido cabe reflexionar sobre la extraordinaria importancia que tienen los mares como factor global, de enorme interés para los estados. El 90% del comercio mundial, así como el 90% de las comunicaciones internacionales y del transporte son de carácter marítimo (International Maritime Organization (IMO), Naciones Unidas, 2018). Basados en esta premisa corresponde examinar el planisferio desde una vista superior como podría ser teniendo como punto central de enfoque al Polo Norte.

De esta manera se puede observar que en la parte central se ubican varios continentes circundados por océanos: Océano Pacífico, Océano Índico, Mar Mediterráneo y Océano Atlántico.

Atravesando estos espacios marítimos, se puede observar la existencia de la principal vía de circunnavegación mundial. Esta vía marítima

parte de la costa del Pacífico de América del Norte, conecta con el Asia, bordea el Océano Índico, atraviesa los mares Arábigo, Rojo y Mediterráneo y a través del Océano Atlántico retorna hacia América del Norte en su costa atlántica, convirtiéndose en una arteria del comercio mundial de comercio y del transporte marítimo internacional.

En el curso oriental de esta vía de circunnavegación, se transporta desde Norteamérica 6.9 millones de toneladas al Asia y se reciben 11.5 toneladas anuales desde los 15 mayores puertos del mundo (OMC, 2017).

Las cifras anteriores ilustran la magnitud de complementariedad económica entre los dos continentes: América y Asia (Le Monde Diplomatique, 2013).

En esta ruta marítima el flujo de transporte de contenedores se realiza únicamente entre dos puertos que pertenecen a Estados Unidos: Long Beach y Los Ángeles, que sumados en su capacidad de almacenamiento de contenedores de 20 pies (TEUs, por sus siglas en inglés), no llegan a la mitad de la capacidad del principal puerto de la red de puertos que posee China, como es Shanghái de 33.2 Mil TEUs, con 125 atracaderos y más de 2.000 buques portacontenedores que salen por mes (UNCTAD, 2016).

El vector de carga marítima tiene un flujo creciente en virtud de que el Canal de Panamá, desde el 2016 tiene una ampliación del canal interoceánico con lo cual los buques post Panamax, ha incrementado la capacidad de transporte de 5.000 contenedores a 13.000 por buque.

Con este fundamento que ofrece la geografía política a las dos potencias, se revitaliza la teoría de sir W. Raleigh; “Quien controla el mar controla el comercio: quien controla el comercio mundial controla la riqueza del mundo, y consecuentemente controla el mundo en sí” (Royer, 2012).

La visión geoestratégica de los Estados Unidos históricamente se fundamenta en la teoría de Alfred Mahan, que orienta la conformación de un poder marítimo y naval, en el que actualmente se basa el poderío norteamericano. De esta manera, las líneas de comunicaciones marítimas, los puertos, bases y las flotas marítimas aseguran el intercambio de comercial y el alcance de los mercados internacionales de los países, siempre y cuando se disponga la libertad de la navegación, que se asegura con la capacidad naval y de los acuerdos internacionales, en vista de que el derecho internacional es la clave del comercio y la integración mundial.

Las marinas mercantes de Asia y del Continente americano son las que mayormente cubren el comercio mundial. El Asia mantiene aproximadamente 6.000 buques el mayor número pertenece a China, con 1775; mientras que en el Continente americano existen 8.600 buques, siendo Panamá quien posee 5764 buques y Estados Unidos 446 (Index Mundi, 2017).

La dinámica comercial sobre esta misma arteria vital de intercambio comercial entre Norteamérica y el Asia se ha planteado el proyecto comercial del Acuerdo Transpacífico (Trans Pacific Partnership - TPP -), que aspira manejar el 40% de la economía mundial, 1/3 del comercio internacional con 800 millones de personas pertenecientes a 12 países de la Cuenca Asia Pacífico, cuyo objetivo es lograr una reducción arancelaria para el comercio y crear mecanismos de solución de controversias.

La Asociación TPP, que desde la campaña del presidente Trump ha sido desestimada, ha cedido la iniciativa del emprendimiento y su continuidad a Japón, Corea del Sur y Australia, quienes mantienen una visión económica pragmática y futurista en vista de encontrarse en el epicentro de la dinámica del escenario regional.

El impacto económico con la decisión de Trump, dejará a China en mejor oportunidad de aprovechar la asociación de los países de la región, en convergencia con la Conferencia Económica del Pacífico Sur (APEC) y de la ASEAN, a la cual India se ha integrado para tener mayor presencia en el mar de China meridional.

Todos ellos impactos económicos que se deducen de la gran dinámica económica regional sobre la cual China trata de aprovechar con la implementación de su iniciativa mediante el Acuerdo Económico Regional (Regional Economic Partnership - RCEP -).

La política de Trump, así como sus más visibles y urgentes decisiones, son de carácter económico. En su proceder, demuestra la conciencia que tiene sobre la situación de Estados Unidos de ser el mercado más importante del mundo aunque a la vez posee un gran déficit comercial calificado por Bloomberg News como “hueco del gobierno federal” de US \$ 665.700 millones (El Espectador, 2017), que le inducen a una política nacionalista acorde como plantea con su leitmotiv de “America First”.

Frente a esta situación se toman medidas de carácter económico y otras de carácter geoestratégico en el escenario internacional, centralizando

su atención en la Cuenca Asia Pacífico, escenario clave para la seguridad internacional y para el comercio mundial.

Como se considera que el libre mercado propugnado por el TPP, además del proyectado Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico TTIP, con la Unión Europea, no son positivos para los estadounidenses, mientras que el proteccionismo, refiriéndose especialmente a China, es la principal amenaza para el comercio internacional, busca reducir las barreras comerciales en otros países, y promover la reciprocidad con sus socios comerciales.

Si en idéntica forma se analiza la visión geoeconómica de China, se puede ver que es más pragmática, ambiciosa y concreta en su afán expansivo.

En noviembre del 2017 firma 19 acuerdos de cooperación e integración con Panamá, estableciendo claramente una adhesión del estado centroamericano a la iniciativa china de la “ruta de la seda marítima”, con lo cual se amplía la puerta de entrada en Latinoamérica. En este caso retomando la ruta de circunnavegación siguiendo el curso Asia, Medio Oriente, Europa y América.

El acuerdo con Panamá complementa la iniciativa de acercamiento de China con Latinoamérica, sumado al canal interoceánico programado en Nicaragua y el Ferrocarril interoceánico proyectado para conectar el puerto de Santos en Brasil y el puerto de Ilo en el Perú.

Este proyecto atraviesa el *heartland* sudamericano con un corredor financiado por China para asegurarse el comercio, mercados y abastecimiento de productos a través de varias rutas.

Por lo tanto, los acuerdos de China con Panamá, no constituyen únicamente un acuerdo bilateral de los países sino que representa un objetivo geoeconómico chino desde el momento en que hace realidad su mega proyecto geoeconómico intercontinental. Una franja y una ruta, (*One belt, one road* - OBOR -), cerrándose con esta conexión la mega ruta de circunnavegación que bordea en el trayecto desde Medio Oriente hacia el Mediterráneo y el Atlántico hasta Panamá.

China y Brasil son los principales beneficiarios de esta ruta dentro del esquema de los BRICS, con el cual se aspira cubrir el 70% de los recursos energéticos y el 40% del PIB mundial (Jarrin, 2017c).

Este proyecto es además de carácter geoestratégico, según lo manifestó el presidente chino Xi Jinping en la IX Cumbre de los BRICS, realizada en Septiembre del 2017 en Xiamen.



Con el proyecto OBOR, se desarrolla la estrategia de agua azul (*blue water*) y con el fortalecimiento de su flota naval expedicionaria, ya que no se ciñe a la defensa de las costas continentales chinas para asegurar su Zona Económica Exclusiva (ZEE, también llamada *green water*), sino que busca controlar una cadena de *hubs* logísticos, a través de la ruta marítima de la seda como lo demuestra con la base militar china establecida desde Julio del 2017 en Djibouti en el cuerno de África.

La política marítima de China desde entonces global, se proyecta para trata de proteger sus intereses en ultramar, proteger los mares abiertos y las líneas de comunicación marítima que aseguren su abastecimiento mediante la libre navegación y operación de su comercio mundial (Jarrín, 2017c). Por esta razón, el entonces presidente Obama, en 2011, ya previó en su Política exterior la Estrategia conocida como Pivote Asiático, que implicó un cambio del centro de gravedad de la seguridad desde Medio Oriente hacia la Cuenca del Pacífico.

Daba además atención al pensamiento de Samuel Cohen (Cohen, 2009) para quien un cinturón de quiebra (*shatter belt*) se conforma por regiones fragmentadas que poseen gran división interna y que por encontrarse atrapados en la competencia y entrecruzamiento de zonas de influencia de las grandes potencias se convierten en zonas de desestabilización e inestabilidad, como lo demuestra en la actualidad la Cuenca Asia Pacífico.

Son fuentes de conflicto, el proceso de nuclearización y de lanzamiento de misiles de Corea del Norte, mediante el cual busca miniaturizar cabezas nucleares para sus misiles Tapeodong 1-2, lo cual provocó el despliegue de las flotas estadounidenses con tres portaaviones: Nimitz, Ronald Reagan y Theodore Roosevelt, regularmente acompañados con submarinos y destructores para desarrollar maniobras en el Pacífico con las flotas de Japón y Corea del Sur, complementariamente a la instalación de sistemas antimisiles THAAD.

Son también una fuente de conflicto territorial entre China y Japón, las islas Diaoyutai- Senkaku, según la determinación de la zona de identificación defensa aérea por China; quien además en su Libro Blanco del 2015, señala como parte de su defensa activa, las fuerzas separatistas, refiriéndose a Taiwán. Un tema de enorme importancia es la construcción de islas artificiales a partir de pequeños arrecifes, en la zona de disputa por la soberanía de las islas Paracelso y Spratly, convirtiéndose en pistas de aterrizaje y puertos, parte de la estrategia de control la ruta de seda marítima conocida también como el “collar de perlas”.

A los países que reclaman soberanía, Filipinas, Vietnam, Brunei, Taiwán y Malasia, se adelantó China con la territorialización, aún en contra del dictamen de la Corte Internacional de Justicia, que reconoció el derecho de posesión a Filipinas sobre las islas (Jarrín, 2017a).

## Conclusión

La crisis de hegemonía en la segunda década del presente milenio apenas ha comenzado, pero no se aleja del balance de poder, aunque este haya adoptado diferentes connotaciones a lo largo del último siglo.

Durante la Guerra Fría, las políticas de seguridad de las potencias confrontadas han preservado hipotéticamente la paz mundial, convulsionando, no obstante, a diversos países con situaciones de crisis, guerras revolucionarias y guerras limitadas en diversas regiones.

Las estrategias de política exterior de los países han ido evolucionando a costa de la disfuncionalidad del sistema internacional producida por la aparición de nuevos actores en el sistema, pero esencialmente porque las potencias, cuando han visto afectados sus intereses, han desatendido al derecho internacional y la carta de las Naciones Unidas.

La evolución de las políticas exteriores, especialmente en la última década, ha sido de carácter geoeconómico, tomando ventaja de la interdependencia, el desarrollo de la tecnología y las comunicaciones, el crecimiento de nuevas cadenas de valor, las redes de economía, corporaciones transnacionales y otros factores de la cuarta revolución industrial que han caracterizado a la globalización y que, como un eje transversal, han empoderado a los países de la periferia.

Como reacción, en la periferia ha surgido un regionalismo que busca nuevos instrumentos para la gobernanza económica mundial a fin de intentar librarse de la regulación tradicional, como del Consenso de Washington. La creación de nuevos regímenes para la gestión de los recursos ha fortalecido a los países emergentes.

Por esta circunstancia económica, se ha recrudecido la confrontación con los países del centro, en una relación Norte-Sur, la misma que antes que ser geográfica es económica y de desarrollo, e impulsa el giro del centro de gravedad del orden mundial hacia los centros económicos de atracción mundial, radicados hoy en Oriente.

Es en esta región en donde se desarrollan megaproyectos de comercio, desarrollo y abastecimiento de recursos, como son la CEEA, OCS y el sistema OBOR de China, en la que los países emergentes como los BRICS, constituyen el centro de actividad económica, en una amplia y dinámica red global.

En suma, los conflictos ahora no son ideológicos sino geoeconómicos, y atraviesan a los conflictos geoestratégicos que aún persisten, provocados por la fricción de áreas de influencia o de contención en una tradicional conformación de bloques estratégicos. La estabilidad y la paz se mantienen actualmente en un ambiente de incertidumbre con una necesidad pertinaz de la conformación de un nuevo sistema internacional y nuevas regulaciones que lo garanticen.

## Referencias bibliográficas

- Barbé, Esther. *Relaciones Internacionales*. Madrid. Segunda edición, ed. Tecnos. 2004.
- Brzezinski, Z. *Strategic Vision*. New York. Basic Books, 2013.
- “China´s Military Strategy”. White Paper 2015. Xinxua. Disponible en: [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm) (último ingreso: 11/20/2017).
- Chomsky, Noam. *Toward a new cold war*. The New Press. Canadá. 2003.
- Cohen, S. B. (2009). *Geopolitics The geography of international relations, second edition*. New York: Rowman&Littlefield Publishers.
- Courbage, Y. *Le rendez vous des civilisations*. Paris. Seuil. 2007.
- Di Tella, T. S. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires. Ariel, 2004.
- “Estados Unidos registra el mayor déficit fiscal desde 2013”. *El Espectador – Bloomberg News*. 21 Oct 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/estados-unidos-registra-el-mayor-deficit-fiscal-desde-2013-articulo-719229>
- “Examen estadístico del Comercio Mundial”. Organización Mundial del Comercio. 2017. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/wts2017\\_s/wts2017\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2017_s/wts2017_s.pdf)
- Fukuyama, F. The end of History? en G. O. Tuathail, *The geopolitics reader*. London. Routledge 2da Ed. 2008.

- Huntington, S. P., & Tosaus Abadía, J. P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona [etc.]. Paidós. 1997.
- “Informe sobre el transporte marítimo. 2016”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2016. Disponible en: [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2016\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2016_es.pdf)
- International Maritime Organization (IMO), Naciones Unidas. URL: <https://business.un.org/en/entities/13> (último ingreso 15/01/2018).
- Jarrín, Oswaldo, “Desenlace Geopolítico Latinoamericano”, en *El Comercio*, 25 Diciembre 2016. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/opinion/desenlace-geopolitico-regional-fidelcastro-politica.html> Extraído 6/01/2018.
- Jarrín, Oswaldo, “Geoestrategia de la Cuenca Asia Pacífico”, en *El Comercio*, 2017a. Extraído 8/01/2018.
- Jarrín, Oswaldo, “La Política de Trump”, en *El Comercio*, 2017b. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/opinion/lapoliticadeeeuuytrump-opinion-columnista-columna-sebastianmantilla.html> Extraído 6/01/2018.
- Jarrín, Oswaldo, “Poder Marítimo Expansivo”, en *El Comercio*, 24 Diciembre de 2017c. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/opinion/columnista-opinion-elcomercio-oswaldojarrin-podermaritimo.html>. Extraído 5/01/2018.
- “Investissements chinoise dans le monde”. *Courrier Internationale, Le Monde Diplomatique*, Juillet 2016.
- Jordán, Javier. “Gestión de la Incertidumbre en las relaciones internacionales”, en *Revista Seguridad Internacional*. Universidad Nueva Granada. 27 de Mayo 2014. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/> (último ingreso 10/11/2017).
- Kissinger, H. *World Order*. New York. Penguin Books. 2014.
- “La Convocatoria de Obama para un “orden internacional” plantea preguntas sobre la soberanía de los Estados Unidos”. Fox News. 24 Mayo 2010. Disponible en: [www.foxnews.com/politics/2010/05/24/obama-international-order-questions-sovereignty.html](http://www.foxnews.com/politics/2010/05/24/obama-international-order-questions-sovereignty.html) (último ingreso 10/20/2017).
- “Las 10 mayores economías del mundo en 2017”. World Economic Forum. 10 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/las-10-mayores-economias-del-mundo-en-2017/>
- “L’Atlas”. *Le Monde Diplomatique*. Paris. La librairie Vuibert. 2013.
- “Macri buscando inversiones en el G20: El riesgo de pedir mucho a China”. “*Urgente 24*”. 31 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.>

[urgente24.com/256237-macri-buscando-inversiones-en-el-g20-el-riesgo-de-pedir-mucho-de-chin](http://urgente24.com/256237-macri-buscando-inversiones-en-el-g20-el-riesgo-de-pedir-mucho-de-chin) (último ingreso: 10/22/2017).

“Mapa comparativo de buques de marina mercante”. Index Mundi. 2017. Disponible en: <https://www.indexmundi.com/map/?v=120&l=es> (último ingreso: 5 Enero 2017).

Mcmillan, I. M. *Oxford, concise dictionary of Politics, second edition*. New York. Oxford University Press. 2003.

“*National Security Strategy: President Bush*”. West Point. New York. 1 de Junio de 2002.

“*National Security Strategy: president Obama*”. White House. 2010. Disponible en: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>

Putin, Vladimir. “A new integration project for Eurasia” en *Izvestia*. 03 de Octubre de 2011.

Royer, P. *Geopolitique des mers et des oceans*. Paris. Puf. 2012.

Taylor, C. F. *Political Geography, sixth Edition*. UK. Pearson Education limited. 2011.

“Xi Jinping heralds “new era” of Chinese power al Communist Party congress”. *The Guardian*, 18 October 2017, extraído 20/10/2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/18/xi-jinping-speech-new-era-chinese-power-party-congress>



**SECCIÓN III.**  
**¿QUO VADIS AMÉRICA**  
**LATINA Y EL CARIBE?**





# Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización

---

Peter Birle

## Introducción

Cuando se habla de cooperación e integración regional, es importante tener una idea clara de lo que es realmente una región. En este trabajo, una región no se entiende como ‘natural’ o como una categoría objetiva, sino como una construcción social. Las regiones son “*made, remade, and unmade - intentionally or non-intentionally - in the process of global transformation, by collective human action and identity formation*” (Söderbaum 2016: 28). Börzel/Risse definen las regiones como “*social constructions that make references to territorial location and to geographical or normative contiguity*” (Börzel; Risse, 2016a: 7).

El término “América Latina” es un buen ejemplo de tal construcción social. Se trata de un concepto étnico-geográfico que fue inventado en el siglo XIX por científicos franceses para identificar una región del continente americano con una mayoría de lenguas derivadas del latín (principalmente español o portugués y, en menor medida, francés). Desde finales del siglo XIX, los intelectuales latinoamericanos han usado el término en el sentido de delimitar “Nuestra América” del poder hegemónico de los Estados Unidos (en adelante, EE.UU.). Sin embargo, a raíz de la creciente confianza en sí mismos de muchos pueblos indígenas en el continente americano, el término América Latina también ha sido criticado como eurocéntrico, debido a la exclusión que hace de un gran número de idiomas y etnias en varios países y regiones de la llamada América Latina. Por el contrario, construcciones como Mesoamérica e Indoamérica se refieren a las raíces y culturas indígenas del continente.

Diferentes conceptos regionales se utilizan ocasionalmente con intenciones políticas. Por ejemplo, la idea de un “área sudamericana” cuyos intereses difieren del resto del continente ha ganado importancia en el pensamiento internacionalista de Brasil desde mediados del siglo

XX, y especialmente desde los años ochenta. Tal perspectiva dominó los tratados de la Cuenca del Plata en la década de 1960 y la cooperación amazónica de la década de 1970. Esto fue acompañado por una distancia creciente de los EE.UU., el aliado tradicional de Brasil en el Hemisferio Occidental. A comienzos del siglo XXI, el entonces canciller brasileño, Celso Lafer, argumentó que Sudamérica era una entidad física que ofrecía muchas oportunidades para la cooperación económica. México, por otro lado, en su opinión se estaba entrelazando cada vez más con el Norte debido a su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN). América Central y el Caribe, según Lafer, también están mucho más afectados por el magnetismo de la economía norteamericana. Consecuentemente, el futuro de esta parte de las Américas, según Lafer, se relaciona principalmente con lo que está sucediendo en Estados Unidos. Sudamérica, por otro lado, tendría relaciones intrarregionales e internacionales más diversificadas, tanto política como económicamente (Lafer, 2001: 55).

Este artículo distingue entre “regionalismo” y “regionalización”. El regionalismo es entendido como un proceso liderado principalmente por los Estados y sus gobiernos para construir y sostener instituciones y organizaciones regionales formales (Börzel; Risse: 2016a: 7). Por el contrario, el término regionalización se refiere a procesos que llevan al aumento de las interacciones económicas, políticas, sociales o culturales entre estados y sociedades geográficamente o culturalmente contiguos (Börzel; Risse: 2016a: 8). La regionalización se refiere sobre todo a actividades transnacionales de abajo hacia arriba de actores no estatales como grupos de interés, movimientos sociales, empresas y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, las actividades delictivas transfronterizas como el contrabando, el narcotráfico y el tráfico también forman parte de la regionalización. En este sentido, podría hablarse del “lado oscuro” de la regionalización.

La combinación específica de características de regionalización y regionalismo se conoce como ‘orden regional’. Börzel & Risse distinguen tres tipos de órdenes regionales: aquellos donde los grados de regionalización y regionalismo se correlacionan (Europa, Sudeste Asiático, Eurasia y Medio Oriente); aquellos con altos niveles de regionalización, pero regionalismo limitado (América del Norte, Noreste de Asia); y aquellos con un grado de regionalización bajo a medio, pero un regionalismo más fuerte (África, América Latina) (Börzel; Risse 2016b: 628-629). Sin embargo, como lo mostrará el texto, la noción de “fuerte regionalismo” en América Latina puede ser fácilmente engañosa. Existen muchas formas regionales y subregionales de cooperación en muchas

áreas, pero las organizaciones regionales que surgieron en este contexto generalmente tienen poca autoridad.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. La primera parte describe brevemente la variedad de organizaciones y modelos que existen en la actualidad. Después se analiza la situación actual de las organizaciones regionales a la luz de los nuevos acontecimientos políticos desde 2015. En la tercera parte se presentan algunos elementos característicos que definen los procesos actuales de cooperación e integración que podrían ayudarnos a comprender mejor por qué la brecha entre los objetivos y logros en el regionalismo latinoamericano es a menudo bastante amplia. En este contexto, se concede una importancia central a: a) las estrategias de desarrollo que prevalecen en la región, b) los conceptos dominantes de soberanía y c) las características específicas de la regionalización en América Latina.<sup>1</sup>

## **El desarrollo histórico del regionalismo latinoamericano**

En Europa, a menudo se supone que el proceso de integración europea que comenzó en la década de 1950 se convirtió en un modelo para los procesos de integración en otras partes del mundo. Aunque parcialmente cierto, no debe olvidarse que la discusión sobre la cooperación regional y la integración en América Latina se remonta al período de la independencia a principios del siglo XIX. Ejemplos de tales esfuerzos de integración fueron entidades confederadas como la Gran Colombia (1819/23-1830), la Confederación Centroamericana (1824-1839) o la Confederación Peruano-Boliviana (1836-1839). En su Carta de Jamaica, el libertador Simón Bolívar en 1815 señaló la necesidad de una estrecha cooperación entre los Estados hispanoamericanos. Solo entonces la región podría afirmarse contra poderes externos. Durante el Congreso

<sup>1</sup> Este ensayo fue escrito como parte de las actividades del proyecto “Giving focus to the Cultural, Scientific and Social Dimension of EU-CELAC Relations” (EULAC Focus). Es un proyecto colaborativo financiado por la Agencia Ejecutiva del European Research Council, Horizonte 2020, entre 2016 y 2019, bajo el Convenio núm. 693781. El proyecto involucra a 19 instituciones, 9 de Europa y 10 de América Latina y el Caribe. Su principal objetivo es “enfocar” las relaciones UE-CELAC. El Ibero-Americánisches Institut de Berlín coordina un paquete de trabajo sobre cuatro cuestiones transversales: movilidad, desigualdad, diversidad y sostenibilidad. Cada uno se analiza para la dimensión cultural, científica y social de las relaciones birregionales. Además, se exploran las superposiciones e interconexiones entre los cuatro temas transversales. Para obtener más información sobre el proyecto, visite el sitio web <http://eulac-focus.net/>.

de Panamá de 1826, la Gran Colombia, México, Perú y la Confederación Centroamericana firmaron un tratado de la Unión, que nunca fue ratificado. Si la visión de Bolívar de una América hispana unificada no se materializaría, sería debido a las crecientes rivalidades entre algunos de los estados nacionales jóvenes en la región. Sin embargo, el tema de la unidad regional permaneció presente en los debates políticos y fue revisado, por ejemplo, durante el Congreso de Lima (1847-1848) y a fines del siglo XIX en el curso de las discusiones sobre el Panamericanismo<sup>2</sup>.

Desde el siglo XIX, han habido dos visiones competitivas de regionalismo en las Américas que han estado presentes en las discusiones hasta el día de hoy, “Panamericanismo” versus “Unidad Latinoamericana”. La idea del Panamericanismo representa una estrecha cooperación entre todos los países del Hemisferio Occidental, incluidos los EE.UU. y Canadá. Fue apoyada principalmente por los Estados Unidos y dio lugar a 10 conferencias panamericanas que tuvieron lugar entre 1889 y 1954. La idea del panamericanismo se institucionalizó después de la Segunda Guerra Mundial con el sistema interamericano. Además de la Organización de Estados Americanos (OEA), fundada en 1948, este sistema incluye instituciones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como tratados como el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá). La idea de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzada en 1991 por el entonces presidente estadounidense George H. W. Bush, también estaba en línea con la idea de panamericanismo, con los Estados Unidos siempre jugando un papel principal (hegemónico).

Por el contrario, ya a principios del siglo XIX, se desarrolló la idea de una cooperación “sureña” diseñada para aumentar la autonomía de la región con respecto a Estados Unidos. Simón Bolívar imaginó una Hispanoamérica unida para contrarrestar los reclamos hegemónicos de Estados Unidos. Tampoco tenía gran confianza en Brasil, que surgió en 1822 del imperio colonial portugués. A finales del siglo XIX / principios del siglo XX, pensadores como José Martí y José Enrique Rodó combinaron la idea de una América Latina unificada con ideas internacionalistas y antiimperialistas. A diferencia de la idea panamericana, sin embargo, la idea de la unidad latinoamericana no condujo a la formación de instituciones formales hasta el siglo XXI. El pensamiento antiimperialista dirigido contra EE.UU. fue reeditado a finales de la década de 1990

---

<sup>2</sup> Para la historia del regionalismo latinoamericano, véase Barrios (2012), Birlé (2009, 2010), Briceño-Ruiz (2012), Mols (1981, 1996).

con el bolivarismo propagado por el entonces presidente venezolano Hugo Chávez. Con la fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, todos los estados soberanos de las Américas, excepto Canadá y los Estados Unidos, se unieron por primera vez.

Durante mucho tiempo, el regionalismo latinoamericano se caracterizó en gran medida por los esfuerzos para reducir las barreras comerciales entre los países de la región. En la primera mitad del siglo XX, economistas como Alejandro Bunge (1880-1943) y Raúl Prebisch (1901-1986) desarrollaron planes de integración económica regional para superar los obstáculos al desarrollo nacional y regional. Como Secretario General de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 1950 y 1963, Prebisch dio impulsos decisivos para la discusión teórica sobre el desarrollo en América Latina. Bajo su liderazgo, la CEPAL recomendó a los países de América Latina una estrategia de desarrollo basada en una combinación de industrialización de sustitución de importaciones e integración regional. Se esperaba que en la región surgiera un desarrollo económico equilibrado mediante la liberalización del comercio intralatinamericano y la aplicación simultánea de una política proteccionista en relación con el comercio extrarregional.<sup>3</sup> Eso también debería ayudar a fomentar la transformación estructural y crear capacidades productivas de las empresas industriales en la región. ‘Cepalismo’ requería un enfoque deliberadamente político del regionalismo. En 1960, se fundó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Su objetivo inicial era establecer una zona de libre comercio entre sus miembros dentro de 12 años<sup>4</sup>. A pesar del éxito inicial, este objetivo pronto desapareció de la vista. La insatisfacción de los países más pequeños con los resultados de la integración económica regional condujo a esfuerzos de integración subregionales, como el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino (renombrado Comunidad Andina en 1996).

A más tardar con el comienzo de la crisis de la deuda en los años ochenta, el discurso desarrollista de la CEPAL entró en crisis. La CEPAL respondió revisando sus conceptos y, a partir de la década de

<sup>3</sup> Para la doctrina original de CEPAL, ver Deciancio (2016), Zimmerling (1986).

<sup>4</sup> Los países miembros de la ALALC fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En 1980, la organización pasó a llamarse Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además de los miembros fundadores, ALADI también incluye a Cuba (desde 1999) y Panamá (desde 2012). Todos los países de América Latina pueden convertirse en miembros.

1990, propuso un concepto de “crecimiento con equidad”, que habla de la integración regional caracterizada por el “regionalismo abierto”. Si bien la doctrina original de la CEPAL había considerado medidas proteccionistas necesarias para proteger a las industrias nacionales contra el mercado mundial, la integración económica regional ahora se consideraba como un trampolín del cual uno podría rebotar en el mercado global. La CEPAL recomendó la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias dentro de América Latina. La apertura al mercado global debería combinarse con el mantenimiento de ciertas preferencias hacia los socios comerciales regionales y subregionales. Además, deberían establecerse normas conjuntas de América Latina para la circulación de bienes, servicios e inversiones, así como para la protección de la propiedad intelectual y la contratación pública. Además, la CEPAL recomendó un ajuste gradual de las políticas comerciales, de competencia, fiscales y monetarias de los estados individuales dentro de la región, así como la realización de esfuerzos activos para reducir las asimetrías entre los estados. Para asegurar el éxito de estos objetivos, los fundamentos institucionales de la integración regional deberían fortalecerse sistemáticamente (Thiery, 1993).

En los años siguientes, mientras el concepto de regionalismo abierto se convirtió en la retórica de la integración regional, los gobiernos latinoamericanos implementaron de facto sólo aquellas partes de la estrategia orientadas a liberalizar y desregular los mercados. Por el contrario, aquellos elementos que habrían resultado en el fortalecimiento de las instituciones regionales y las políticas comunes fueron ignorados casi por completo. En este sentido, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos siguieron los conceptos neoliberales del “Consenso de Washington” promovido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en los años noventa.

La integración subregional ganó nuevo impulso en 1991 con la creación del Mercosur (Mercado Común del Sur) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El comercio intrarregional entre los países miembros aumentó marcadamente en los primeros años, pero a partir de 1997, el proceso de integración se estancó. Hasta la fecha, el Mercosur no ha logrado desarrollar instituciones sólidas y acercarse al objetivo original de crear un mercado. Sin embargo, la contribución de la organización al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza entre los gobiernos y los actores de la sociedad civil en los Estados miembros no debe subestimarse. Entre estos logros, cabe mencionar algunos destacados: por ejemplo, la incorporación de la “cláusula democrática”; la creación de una “zona de paz” en el Atlántico Sur; la creación de una comunidad

de ciudadanos en el Mercosur; y el progreso realizado en términos de participación social en los procesos de integración que ha dado paso a nuevas políticas de ‘Paradiplomacia’. La experiencia internacional de las administraciones localizadas (municipales, provinciales y estatales) y la formación de regiones - nacionales, fronterizas e internacionales - están en el corazón de la paradiplomacia.

Desde la década de 1990, la dinámica de la integración económica intralatinoamericana se ha visto cada vez más obstaculizada por procesos y negociaciones de cooperación con socios externos. En 1994, México, Canadá y los Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el mismo año, comenzaron las negociaciones sobre la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), alentada por los EE.UU. Poco después, comenzaron las negociaciones para la creación de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea (UE) y Mercosur.

La insatisfacción de grandes sectores de las sociedades latinoamericanas con los resultados de las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa, que proporcionaron estabilidad macroeconómica y crecimiento en muchos países, pero no produjeron mejoras sociales ni justicia distributiva, condujeron a un “giro hacia la izquierda” a comienzos del siglo XXI en la política latinoamericana. Sin embargo, los nuevos gobiernos fueron todo menos homogéneos. Algunos estaban más en consonancia con la socialdemocracia conservadora, otros combinaban políticas de estabilidad macroeconómica y políticas sociales progresivas, y otros proclamaban el “socialismo del siglo XXI”. El denominador común de los gobiernos de izquierda fue el rechazo de los dogmas neoliberales, el deseo de una mayor autonomía, especialmente hacia el poder hegemónico de larga data de los Estados Unidos, así como la búsqueda de más poder latinoamericano en el sistema internacional. En contraste, hubo diferencias severas entre los países individuales con respecto a las estrategias de desarrollo nacional y conceptos para su incorporación al sistema internacional.

Fue precisamente esta combinación de divergencias estratégicas serias dentro de la región, por un lado, y el deseo político de una mayor cooperación regional, por el otro, lo que llevó a la aparición de varias organizaciones y redes regionales nuevas en los años siguientes. Estos incluyen la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP). Una característica fundamental de estas nuevas instituciones fue que,

a diferencia de los procesos de integración anteriores, que se centraron principalmente en cuestiones comerciales, también destacaron otros aspectos de la cooperación económica y cuestiones políticas<sup>5</sup>.

UNASUR, fundada en 2008, incluye los 12 Estados independientes de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guyana, Colombia, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. UNASUR se creó con la ambición de construir un proceso de integración innovador que vaya más allá de la mera convergencia entre el Mercosur y la Comunidad Andina. La estructura institucional de UNASUR sigue una lógica puramente intergubernamental. Ni el Secretario General ni la presidencia pro tempore tienen poder de decisión. Todas las decisiones deben tomarse por consenso entre los presidentes de los estados miembro. Desde su creación, UNASUR ha demostrado un fuerte pragmatismo ideológico y económico: la condición para la membresía no es una concepción común de estrategias de desarrollo o inserción internacional, sino membresía regional: pertenencia a la región sudamericana. Toda la gama de políticas arancelarias e impositivas preexistentes ha sido aceptada en la organización. Un logro importante de UNASUR es haber incorporado la temática de Seguridad y Defensa a la agenda regionalista. Además, inicialmente demostró una importante capacidad política para resolver algunos problemas intrarregionales, problemas bilaterales entre Estados y problemas nacionales que podrían haber amenazado el orden político-institucional regional. Entre los déficits de la organización se encuentran sus múltiples debilidades institucionales: sobre todo, los roles restrictivos creados para la representación internacional, que están asignados al Secretario General y al Presidente pro-tempore<sup>6</sup>.

La Alternativa (ahora: Alianza) Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) fue creada por el fallecido presidente venezolano Hugo Chávez y surgió como la antítesis directa del proyecto propuesto por EE.UU. para crear una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los países miembros del ALBA son Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Surinam, así como una serie de pequeños Estados del Caribe. En cuanto a sus bases programáticas, el ALBA es un crítico fundamental de los Estados Unidos y del regionalismo latinoamericano tradicional, comprometiéndose para una transformación social que

---

<sup>5</sup> Para una visión general de los procesos recientes de cooperación regional, ver Briceño Ruiz (2013), Gardini (2010), Legler (2013), Nolte (2014), Portales (2014), Riggirozzi (2012), Sanahuja (2017), SELA (2013b), Tussie (2009).

<sup>6</sup> Para UNASUR véase Comini / Frenkel (2014), Diamint (2013), Sanahuja (2012).



nace de una crítica del neoliberalismo y del capitalismo. El objetivo del ALBA es inspirar una integración regional basada en las ideas de Simón Bolívar y en los principios fundamentales de cooperación, complementariedad, ayuda mutua y solidaridad. Si bien los tratados y declaraciones conjuntas firmados dentro del marco del ALBA a menudo aluden a una nueva forma de integración solidaria, en realidad no hablan de un régimen multilateral, sino de un conjunto de acuerdos de cooperación bilateral entre Venezuela y los demás países participantes. Teóricamente, ALBA propone una visión de la integración de los pueblos en lugar de las naciones individuales. No obstante, en realidad el ALBA continúa siendo básicamente un proceso intergubernamental, si no interpresidencial. De hecho, no se han asignado espacios reales de consulta o toma de decisiones a sectores políticos, técnicos, empresariales, sindicales o de la sociedad civil.

Creada en 2010, CELAC abarca a los 33 países de América Latina y el Caribe, incluida Cuba, cuya membresía en la OEA fue suspendida desde 1962. En cuanto a sus miembros, CELAC es una especie de Organización de Estados Americanos sin EE.UU. y Canadá. De hecho, algunos de los países miembros del ALBA vieron a la CELAC como una alternativa a la OEA. La actitud de los Estados Unidos hacia Cuba y la repetida instrumentalización de la OEA para la implementación de la política latinoamericana dirigida por los EE.UU. durante la Guerra Fría resultó en que muchos en América Latina aún ven a la organización como un símbolo de la hegemonía estadounidense. La creación de la CELAC fue, por lo tanto, un importante paso simbólico en el sentido de los esfuerzos de autonomía latinoamericanos en contra del poder hegemónico de larga data. Sin embargo, la OEA continúa existiendo ya que la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos no se sumaron a la posición de aquellos países del ALBA que abogaron por abandonar la OEA.

El objetivo de CELAC es ampliar y consolidar el desarrollo sostenible, la paz y la cooperación. Del antiguo Grupo Río, CELAC asumió la tarea de mantener el diálogo con socios extrarregionales. Estos incluyen procesos de diálogo con la Unión Europea, China, Rusia, India, Corea del Sur y Turquía. CELAC no tiene el estatus de una organización internacional. Es un mecanismo puramente intergubernamental para el diálogo político y la concertación. No tiene competencias supranacionales *vis-à-vis* sus países miembros. CELAC puede adoptar declaraciones políticas si existe un consenso entre todos los países miembros, pero no tiene competencias exclusivas o competencias compartidas con los países miembros. La creación de CELAC no fue la menos im-

portante para el interés de México, porque a nivel simbólico revivió la idea de una América Latina unificada, que incluye a México. Durante algunos años, México había temido la exclusión de la región, porque con la fundación de UNASUR, la idea de Sudamérica como un área central de referencia de la cooperación regional parecía prevalecer. El desafío de la CELAC es establecer con éxito un foro multilateral que permita a la región de América Latina y el Caribe expresarse con una sola voz, fortaleciendo así su posición en el sistema internacional en función de sus valores, intereses y objetivos compartidos<sup>7</sup>.

La cuarta organización regional recientemente establecida es la Alianza del Pacífico (AP) entre Chile, Colombia, México y Perú. Los cuatro países miembros tienen varias similitudes. Estos son los países latinoamericanos que dependen más de la economía de mercado, el emprendimiento privado, la competencia, la innovación y la integración en la economía mundial. Sus economías están muy desreguladas y abiertas al mercado mundial debido a los bajos aranceles. Todos han firmado una gran cantidad de acuerdos bilaterales de libre comercio con socios regionales y extrarregionales y están interesados en profundizar la cooperación con los países de la región del Asia Pacífico. Los objetivos centrales de la Alianza del Pacífico son: fortalecer el regionalismo abierto; profundizar la integración económica entre los países miembros a través de la liberalización progresiva de la circulación de bienes, servicios, capital y personas; armonizar las reglas existentes y así reducir los costos de transacción; construir una plataforma para el diálogo político y la coordinación política; permitir una proyección conjunta hacia la región del Asia Pacífico; promover una mayor cooperación en ciencia y tecnología.

En términos de sus mecanismos funcionales, la Alianza del Pacífico no difiere de las otras organizaciones. Aquí también se aplica el principio de consenso, decisiones importantes son tomadas conjuntamente por los Presidentes. Un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y otros ministros especializados, así como grupos de trabajo sobre comercio e integración, servicios y capital, cooperación, migración y asuntos institucionales preparan las decisiones. Los logros de la Alianza del Pacífico (en adelante AP) incluyen la creación de plataformas comunes para la promoción de exportaciones, el establecimiento de una bolsa de valores común, la eliminación de más del 90% de los aranceles intracomunitarios, la abolición mutua de requisitos de visados así como proyectos y programas conjuntos en el ámbito científico y de

---

<sup>7</sup> Para CELAC véase Llenderroz (2013), Rojas Aravena (2012), Serbin (2014).

cooperación tecnológica. Los críticos consideran que la AP es sobre todo una estrategia de marketing exitosa. Señalan que el comercio dentro de la AP representa sólo una parte muy pequeña del comercio exterior total de los cuatro países miembros. Por parte de algunos países miembros del ALBA, la AP ha sido criticada como el caballo de Troya del neoliberalismo en América Latina y como un instrumento de hegemonía estadounidense que sirve principalmente para socavar los proyectos de integración progresiva<sup>8</sup>.

### **El regionalismo después del final de la ‘ola izquierda’**

Sin lugar a dudas, la cooperación regional en América Latina se ha caracterizado por desarrollos muy dinámicos desde el comienzo del siglo XXI. Desde una perspectiva teórica, estos desarrollos se explicaron utilizando conceptos como el regionalismo post-hegemónico o post-liberal. Muchos observadores esperaban que una forma más solidaria de cooperación regional pudiera prevalecer a largo plazo. Sin embargo, desde 2015, el regionalismo latinoamericano se ha caracterizado por estancamiento en muchas áreas. El final de la presidencia del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003-2011), la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez Frías en 2013, el cambio de poder a gobiernos conservadores en Argentina (2015) y Brasil (2016), y las profundas crisis internas en Brasil y Venezuela han afectado la cooperación intra-latinoamericana.

La UNASUR celebró su décimo aniversario en 2017, pero ha estado de facto en estado de espera desde el comienzo del año. Luego del final del mandato del Secretario General Ernesto Samper a fines de enero de 2017, los países miembros no han podido llegar a un acuerdo sobre un mandato renovado para el ex presidente colombiano ni sobre un nuevo candidato. Los doce consejos temáticos de cooperación apenas se han reunido en los últimos tiempos. Además del diseño institucional de UNASUR (el requisito de la unanimidad), el cambio en el equilibrio político de poder en la región ha contribuido al estancamiento de la organización. Siempre han existido posiciones ideológicas conflictivas dentro de UNASUR. Pero mientras que en tiempos de Lula y Chávez había voluntad política para analizar los problemas y desafíos de América del Sur en el contexto de UNASUR, actualmente eso no es así (Gómez; Vollenweider, 2017).

<sup>8</sup> Para la Alianza del Pacífico véase García (2013), Nolte (2016), SELA (2013c).

A diferencia de UNASUR, CELAC nunca ha sido una organización internacional sino simplemente una red. El 25 de enero de 2017, CELAC realizó su quinta reunión cumbre en la República Dominicana. Significativamente, varios presidentes, entre ellos el presidente argentino Mauricio Macri, el presidente brasileño Michel Temer y la presidenta chilena Michelle Bachelet, no asistieron a las discusiones. Como era habitual en tales reuniones, se ha firmado un plan de acción conjunto, pero CELAC está muy lejos de las posiciones comunes sobre desafíos clave que enfrentan América Latina y el Caribe, como la cuestión de cómo la región debe comportarse con el gobierno de Estados Unidos bajo Donald Trump. El objetivo original de coordinar posiciones regionales comunes sobre asuntos importantes de la política hemisférica e internacional, y así fortalecer el protagonismo de América Latina y el Caribe en el sistema internacional, sigue siendo una visión por el momento.

Tanto UNASUR como CELAC, que promueven la cooperación a través de las fronteras ideológicas y de desarrollo, se han estancado cada vez más en los últimos años. Por otro lado, ALBA y la Alianza del Pacífico, cada una representando estrategias muy diferentes para su incorporación al sistema internacional (“socialismo del siglo XXI” versus “regionalismo abierto”), fueron mucho más activas, funcionando según sus propios modos específicos. El ALBA continúa con declaraciones que buscan la unidad latinoamericana “en la sucesión de Bolívar, San Martín, Martí, Fidel y Chávez”, mientras que la Alianza del Pacífico sigue su política de pequeños pasos de cooperación pragmática entre los Estados Miembros de la organización (Alianza del Pacífico noticias, 2018).

## **El regionalismo latinoamericano: factores explicativos**

El regionalismo latinoamericano se caracteriza por una gran diversidad institucional y organizativa. Cabe señalar que existen otros mecanismos de cooperación e integración regionales y subregionales además de las instituciones mencionadas en este documento. Las competencias de las diferentes instituciones a menudo no están claramente separadas. Existe una tendencia a establecer una nueva institución en lugar de someterse a las dificultades para superar las deficiencias de las instituciones existentes. Durante décadas, esto ha llevado a algunas organizaciones regionales a dar la impresión de “museos vivos” que deben su supervivencia más a la ley de la inercia que a la voluntad de sus países miembros de utilizarlos como instrumentos de cooperación regional.

A pesar de las grandes diferencias en sus objetivos, las organizaciones regionales de América Latina en su conjunto se caracterizan por debilidades organizacionales, poca autoridad para tomar decisiones y estrecho margen de acción. Por lo tanto, las organizaciones regionales no pueden desempeñar un papel proactivo en la profundización de la cooperación e integración regional. Las políticas exteriores de los países latinoamericanos siguen caracterizándose por el predominio de la diplomacia presidencial, dejando poco espacio para las aspiraciones supranacionales. En tiempos de liderazgo regional activo y carismático por parte de personalidades como Lula y Chávez en la primera década del siglo XXI, esta debilidad institucional fue menos significativa. Más aún, sin embargo, después de su desaparición, ha surgido un vacío de liderazgo regional, que señala cuán limitado es el ámbito real de acción de las organizaciones regionales en América Latina.

Además, hay una baja eficiencia de las reglas y normas regionales con respecto a su influencia en el comportamiento de los Estados y gobiernos. La tolerancia por el incumplimiento de acuerdos multilaterales es alta y la tendencia a no transferir normas acordadas a nivel (sub) regional en la legislación nacional es muy extendida. Otro factor importante, particularmente con respecto al papel de América Latina en los foros mundiales, se refiere a la naturaleza predominantemente introspectiva del regionalismo latinoamericano. Un posicionamiento común en relación con cuestiones globales sólo tiene lugar de una manera muy general. Esto se debe esencialmente a tres factores clave, que se analizan con más detalle a continuación: primero, las estrategias de desarrollo dominantes en la región; segundo, los conceptos de soberanía; y tercero, las características específicas de la regionalización en América Latina.

### *Estrategias de desarrollo divergentes*

Hace más de 35 años, Kenneth Coleman y Luis Quirós-Varela propusieron un concepto que establecía relaciones entre diferentes tipos de estrategias de desarrollo y estrategias de política exterior (Coleman; Quirós-Varela: 1981). Por supuesto, la situación de América Latina y el mundo ha cambiado fundamentalmente desde entonces, y las estrategias de desarrollo presentadas por los autores en ese momento ya no corresponden a los tipos actualmente dominantes. Sin embargo, sus consideraciones fundamentales siguen siendo interesantes. Coleman & Quirós-Varela distinguieron entre tres estrategias de

desarrollo - estrategias convencionales, reformistas y revolucionarias - y discutieron las consecuencias de cada estrategia para la política exterior de un país. Si bien no se puede debatir aquí en detalle, debe tenerse en cuenta que cada estrategia de desarrollo tiene consecuencias para la estrategia de la inserción internacional de un país y, por lo tanto, para su actitud hacia la cooperación regional y los procesos de integración. A este respecto, se puede plantear la hipótesis de que un país estará tanto más listo a involucrarse en una organización regional o en un proceso de integración regional, cuanto más esta organización y/o proceso corresponda a su estrategia de desarrollo nacional. Los elementos centrales de una estrategia de desarrollo se refieren a la cuestión de la orientación hacia adentro versus la orientación hacia afuera; el rol preferido del estado, el mercado y las empresas privadas para el desarrollo económico; el grado de regulación y apertura de la economía al mercado mundial; las prioridades de desarrollo y el papel de la inversión extranjera directa. Una estrategia de desarrollo también refleja la forma en que se concibe y percibe la relación entre los intereses nacionales, regionales y globales. Por supuesto, tales consideraciones tienen consecuencias para la respectiva estrategia de incorporación internacional, los socios externos preferidos, así como posibles conceptos del enemigo.

En términos generales, actualmente podemos distinguir tres estrategias de desarrollo divergentes en América Latina: estrategias neoliberales, heterodoxo-reformistas y radicales. Las consecuencias de estas estrategias para los factores mencionados en el párrafo anterior han llevado a la aparición de organizaciones regionales en competencia como ALBA y la Alianza del Pacífico, entre las cuales no hay superposición de sus miembros. Las diferentes estrategias de desarrollo también han dificultado que instituciones como UNASUR o CELAC, que tienen una membresía muy heterogénea en términos de estrategia de desarrollo, formulen posiciones comunes que vayan más allá de términos muy generales y declaraciones de intenciones.

### *Conceptos tradicionales de soberanía*

Un segundo elemento explicativo de las dificultades de América Latina para crear instituciones regionales fuertes y hablar con una sola voz frente a los actores externos se refiere a los conceptos de soberanía que dominan la región. Originalmente, la idea de soberanía se refería a una dimensión interna de los estados. En la época medieval, sirvió como un mecanismo que aseguró la autoridad del rey sobre los señores

feudales. Con la firma de la Paz de Westfalia en 1648, la soberanía se convirtió en una norma fundamental de las relaciones internacionales. Los estados fueron considerados iguales entre ellos; no deberían estar sujetos a la autoridad supranacional y, por su parte, no intervenir en los asuntos internos de otros estados. En este sentido, la soberanía significaba autonomía e independencia de los estados sobre cualquier tipo de autoridad externa.

Desde una perspectiva europea, en tiempos de globalización y frente a una multitud de interacciones e interdependencias internacionales, el concepto de soberanía absoluta es un anacronismo. Los defensores de la idea de la soberanía compartida argumentan a favor de una transferencia parcial de los poderes nacionales de toma de decisiones a organizaciones regionales supranacionales. Se supone que el poder resultante de la organización supranacional es mayor que la suma de los poderes nacionales. Además, se entiende que la soberanía compartida no significa el fin de la soberanía nacional, sino que, en última instancia, sirve para fortalecerla y estabilizarla<sup>9</sup>.

Mientras que la experiencia de dos Guerras Mundiales en Europa ha fortalecido la idea de que la restricción de la soberanía absoluta de los Estados nación es necesaria para garantizar la paz, la experiencia histórica de los países latinoamericanos ha sido muy diferente. Incluso después de la independencia de España y Portugal, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado una amenaza recurrente a su soberanía nacional por parte de actores externos, en particular los estados europeos (principalmente en el siglo XIX) y los EE.UU. Mientras que la limitación de la soberanía nacional en el marco del proceso de integración europea se concibió como una herramienta para domesticar a Alemania y prevenir nuevas guerras en Europa, los motivos básicos del regionalismo latinoamericano fueron y son diferentes: están particularmente vinculados a los objetivos de desarrollo y garantía de autonomía e independencia frente a actores extrarregionales (Pastrana Buelvas, 2013. Pastrana Buelvas y Castro Alegría, 2015).

---

<sup>9</sup> Tales ideas son la base del proceso de integración europea. Sin embargo, incluso en la Unión Europea, los procesos y estructuras supranacionales solo existen en áreas políticas individuales. Además, las múltiples crisis de la integración europea en los últimos años han llevado a dudas no solo sobre el estatus quo e incluso sobre la existencia continuada de la Unión, sino también sobre su valor como modelo a seguir para los procesos de integración en América Latina.

### *Particularidades de la regionalización en América Latina*

Como se menciona en la introducción, el término regionalización se refiere sobre todo a las interacciones económicas, políticas, sociales o culturales transnacionales de actores no estatales. Aunque el término *regionness* propuesto por Hettne & Söderbaum (2000) ha sido correctamente criticado (Schmitt-Egner, 2002: 180), la discusión de los autores sobre los grados de regionalización es útil para analizar las interacciones y densificaciones translocales en una región determinada. Hettne / Söderbaum distinguen cinco etapas de creciente regionalización, que van desde un “espacio regional” (una unidad geográfica delimitada por barreras físicas más o menos naturales y marcada por características ecológicas, pero sin interacciones translocales de mayores dimensiones) hasta un hipotético “estado-región” (Hettne y Söderbaum, 2000: 461-468).

Este no es el lugar para entrar en detalles sobre las diversas interacciones translocales y transnacionales de los actores no estatales en América Latina. Más bien, me concentro en el área de la regionalización económica, ya que el regionalismo latinoamericano ha sido durante mucho tiempo muy orientado hacia lo económico-comercial. Los patrones económicos de producción y comercio que han surgido durante los siglos de colonialismo han significado que la inserción internacional de las economías de los Estados-nación latinoamericanos independientes se haya orientado principalmente hacia los actores extrarregionales (primero Europa, luego EE.UU., hoy en día cada vez más hacia Asia). Por el contrario, las relaciones económicas y comerciales con los países vecinos siempre desempeñaron un papel subordinado. Como lo ha demostrado Burges, la débil regionalización económica, la “realidad del comercio”, pone límites estrechos a un regionalismo principalmente económico en América Latina (Burges, 2005).

Por supuesto, las élites políticas pueden fomentar la cooperación e integración económica transfronteriza, pero los operadores económicos no estatales siguen sus acciones con incentivos y lógicas más orientadas a los socios extrarregionales que a su propia región. Los datos publicados periódicamente por la CEPAL sobre el comercio intrarregional y la Inversión Extranjera Directa (IED) intrarregional lo muestran claramente. En 2016, sólo el 22% de las exportaciones totales de América del Sur se destinó a Sudamérica. Para Centroamérica, la cifra correspondiente fue del 31%, para el Caribe del 29%. Los casos más extremos fueron países como México (5.3%), Chile (17.6%),



Perú (19.7%) y Brasil (20.2%), que manejaron sólo una proporción muy pequeña de sus exportaciones totales dentro de su propia región (CEPAL, 2018: 42-45). Los flujos de IED hacia afuera de los países de América Latina y el Caribe, especialmente de Brasil, México, Chile y Colombia a otros países regionales, han crecido sustancialmente en el siglo XXI, pero aún son mucho menos importantes que las inversiones de los EE.UU., Asia y Europa (CEPAL, 2017: 48-51). Esto explica por qué el regionalismo económico desempeña un papel subordinado para muchos países de América Latina, mientras que la cooperación bilateral y multilateral con socios externos es una alta prioridad.

Como hemos visto, el regionalismo latinoamericano en el siglo XXI se ha distanciado cada vez más de conceptos puramente económicos y se ha embarcado en nuevas formas de cooperación e integración regional. Esto es comprensible, ya que la regionalización transfronteriza ha aumentado en muchas áreas y plantea nuevos desafíos para los Estados-nación. Estos incluyen, por ejemplo, cuestiones ambientales, procesos de migración intrarregionales y problemas de seguridad. Mientras más estos desarrollos sean percibidos como desafíos comunes por parte de los gobiernos de la región, mayor será la probabilidad de que se realicen esfuerzos para desarrollar el regionalismo en estas áreas.

Sin embargo, el regionalismo *económico* no debe descuidarse en América Latina. Una y otra vez, la CEPAL ha señalado la importancia de la cooperación económica en la región. Su “decálogo para la integración regional” (CEPAL, 2014: 105-117) da muchas buenas razones para ello. En un entorno internacional que se caracteriza cada vez más por la conformación de macrorregiones integradas, con mercados ampliados y normativas compartidas sobre el comercio y la inversión, la cooperación regional se convierte en una cuestión de sostenibilidad:

En una economía mundial que opera cada vez más sobre la base de macro-regiones integradas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos y caribeños parece no solo necesaria, sino urgente. Esa convergencia excede largamente el ámbito de las políticas comerciales, sobre todo cuando se trata de gestar cadenas de valor subregionales o regionales. Estas dependen en gran medida de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y comunicaciones, así como de la convergencia regulatoria entre países (CEPAL, 2014: 107).

## Conclusión

Después de revisar las principales etapas del regionalismo latinoamericano desde la independencia, este ensayo primero describió el estado actual de los esfuerzos de integración y cooperación regional, y luego identificó tres cuestiones clave, estrategias de desarrollo divergentes, conceptos tradicionales de soberanía y un bajo grado de regionalización económica como causas de la debilidad de las organizaciones regionales de América Latina.

La cooperación regional en América Latina y el Caribe ha aumentado significativamente en los últimos 25 años, lo que ha llevado a la aparición de una variedad de nuevos mecanismos de cooperación e integración bilaterales y multilaterales. Aunque no ha habido una integración política en sentido estricto, la situación actual difiere fundamentalmente de aquellos tiempos cuando las relaciones intralatinamericanas se caracterizaban por percepciones y rivalidades recíprocas de amenazas y prevalecían los gobiernos militares y la doctrina de la seguridad nacional. Hoy día, a pesar de las profundas divergencias y asimetrías, existe una voluntad fundamental de cooperación regional en muchas áreas políticas. Esto no debe olvidarse a pesar de todas las críticas legítimas sobre el estado actual del regionalismo latinoamericano.

## Referencias bibliográficas

- Altmann, Josette. "New Forms of Integration: ALBA Institutions and Mechanisms." *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, editado por Gordon Mace, Andrews Cooper y Timothy Shaw, Houndmills, Basingstoke 2011, pp. 204-221.
- Barrios, Miguel Ángel. "Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano." *Integración latinoamericana y caribeña: política y economía*, editado por José Briceño-Ruiz, Andrés Rivarola y Ángel Casas, Madrid, 2012, pp. 59-78.
- Bianculli, Andrea C. "Latin America". *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, Oxford, 2016, pp. 154-177.
- Birle, Peter. "Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional." *Nueva Sociedad*, no. 214, 2008, pp. 143-151.

- Birle, Peter. "Zwischenstaatliche Konflikte in Südamerika vom 19. Jahrhundert bis heute. Ursachen, Lösungsansätze, Perspektiven." *Lateinamerika im Aufbruch. Eine kritische Analyse*, editado por Lothar Mark y Erich G. Fritz, Oberhausen, 2009, pp. 123-136.
- Birle, Peter. "Zwischen Integration und Fragmentierung: Regionale Zusammenarbeit in Lateinamerika." *Lateinamerika im Wandel*, editado por Peter Birle, Baden-Baden, 2010, pp. 75-98.
- Börzel, Tanja A., y Thomas Risse. "Introduction: Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications". *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, Oxford, 2016a, pp. 3-15.
- Börzel, Tanja A., y Thomas Risse. "Three Cheers for Comparative Regionalism". *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, Oxford, 2016b, pp. 621-647.
- Briceño-Ruiz, José. "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano." *Integración latinoamericana y caribeña: política y economía*, editado por José Briceño-Ruiz, Andrés Rivarola y Ángel Casas, Madrid, 2012, pp. 27-58.
- Briceño Ruiz, José. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina." *Estudios Internacionales*, no. 175, 2013, pp. 9-39.
- Burges, Sean W. "Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region." *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, no. 3, 2005, pp. 437-454.
- Burges, Sean W. "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War." *International Relations*, vol. 22, no. 1, 2008, pp. 65-84.
- Burr, Robert. "The Balance of Power in Nineteenth-Century South America: an Exploratory Essay." *Latin America's International Relations and their Domestic Consequences: War and Peace, Dependency and Autonomy, Integration and Disintegration*, editado por Jorge I. Domínguez, New York, 1994 [1955], pp. 1-24.
- Capelato, Maria Helena. "O 'gigante brasileiro' na América Latina: ser ou não ser latino-americano". *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000). A grande transação*, editado por Carlos Guilherme Mota, São Paulo, 2000, pp. 285-316.
- Coleman, Kenneth M., and Luis Quiros-Varela. "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies." *Latin American Foreign Policy: Global and Regional Dimensions*, editado por E. Ferris, Boulder, Col., 1981, pp. 39-59.

- Comini, Nicolás, and Alejandro Frenkel. "Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur". *Nueva Sociedad* no. 250, 2014, pp. 58-77.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2017. Santiago, 2018.
- Deciancio, Melisa. "El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales." *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal*, vol. XVI, no. 63, 2016, pp. 91-110.
- Diamint, Rut. "Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* no. 101, 2013, pp. 55-79.
- "El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional". SELA (Sistema Económico Latinoamericano). Caracas, 2013a.
- "Estado actual y avances en la Arquitectura Institucional de la Integración de América Latina y el Caribe". SELA. Caracas, 2013b.
- "Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean". Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago, 2017.
- Gardini, Gian Luca. "Proyectos de integración regional sudamericana: Hacia una teoría de convergencia regional." *Relaciones Internacionales*, no. 15, 2010, pp. 13-31.
- García, Jaime. "Alianza del Pacífico ¿Hacia dónde vamos?" *Agenda Internacional*, vol. XX, no. 31, 2013, pp. 43-54.
- Gomez, Ava/Vollenweider, Camila. "¿Había una vez UNASUR?" [www.celag.org/habia-una-vez-unasur/](http://www.celag.org/habia-una-vez-unasur/), Consulted 9.7.2017.
- Grabendorff, Wolf. "Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 24, no. 3, 1982, pp. 267-294.
- Hettne, Björn, and Fredrik Söderbaum. "Theorising the Rise of Regionness." *New Political Economy*, vol. 5, no. 3, 2000, pp. 457-472.
- "Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas". CEPAL. Santiago de Chile, 2014.
- Lafer, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo, 2001.
- Llenderozas, Elsa. "Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños." *Austral. Revista de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, no. 4, 2013, pp. 183-205.

- Legler, Thomas. "Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda." *Contexto Internacional* vol. 35, no. 2, 2013, pp. 325-352.
- Mares, David R. "Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy". *Regional Orders. Building Security in a New World*, editado por David Lake, San Diego, 1997, pp. 195-218.
- Mols, Manfred (ed.). *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, Paderborn. 1981.
- Mols, Manfred. *Integration und Kooperation in zwei Kontinenten. Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und in Südostasien*, Stuttgart, 1996.
- Nolte, Detlef. *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* Badia Fiesolana, 2014.
- Nolte, Detlef. "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations". *GIGA Focus Latin America*, no. 4, Hamburg, 2016.
- Pastrana Buelvas, Eduardo. "Why Regionalism Has Failed in Latin America: Lack of Stateness as an Important Factor for Failure of Sovereignty Transfer in Integration Projects." *Contexto Internacional*, vol. 35, no. 2, 2013, pp. 443-469.
- Pastrana Buelvas, Eduardo, and Rafael Castro Alegría. "The Long Road to State-Building in Latin America and its Impact on Regionalization Processes." *Papel Político*, vol. 20, no. 2, 2015, pp. 1-26.
- "Perú realizó negocios por US\$133 millones en actividades con la Alianza Pacífico". Alianza del Pacífico. 19 de enero de 2018. Disponible en: [https://alianzapacifico.net/peru-realizo-negocios-por-us133-millones-en-actividades-con-la-alianza-pacifico/?sf\\_action=get\\_data&sf\\_data=all&sf\\_paged=6](https://alianzapacifico.net/peru-realizo-negocios-por-us133-millones-en-actividades-con-la-alianza-pacifico/?sf_action=get_data&sf_data=all&sf_paged=6)
- Portales, Carlos. "¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales". *Pensamiento Propio*, no. 39, 2014, pp. 35-74.
- Riggirozzi, Pía. "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis." *New Political Economy*, vol. 17, no.4, 2012, pp. 421-443.
- Rojas Aravena, Francisco. "La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos." *Nueva Sociedad*, no. 240, 2012, pp. 16-27.
- Sanahuja, José Antonio. *Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Badia Fiesolana. 2012.

- Sanahuja, José Antonio. "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis". *Pensamiento Propio* no. 44, 2017, pp. 29-75.
- Schmitt-Egner, Peter. "The Concept of 'Region': Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction." *Journal of European Integration*, vol. 24, no. 3, 2002, pp. 179-200.
- Serbin, Andrés. "Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes." *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, editado por Adrián Bonilla and Isabel Álvarez, San José, 2014, pp. 47-78.
- Söderbaum, Frederik. "Old, New, and Comparative Regionalism. The History and Scholarly Development of the Field." *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, Oxford, 2016, pp. 16-37.
- "The Pacific Alliance in Latin American and Caribbean Integration". SELA. Caracas, 2013c.
- Thiery, Peter. "Entwicklungsvorstellungen in Lateinamerika: Eine Neuauflage des CEPALISMO?" *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Südostasien und Indien*, editado por Manfred Mols y Peter Birle, Münster/Hamburg, 1993, pp. 1-51.
- Toro, Alfredo. "El ALBA como instrumento de 'soft balancing'". *Pensamiento Propio*, no. 33, 2011, pp. 159-184.
- Tussie, Diana. "Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects." *Review of International Studies*, vol. 35, 2009, suplemento S1, pp. 169-188.
- Zimmerling, Ruth. "Die ursprüngliche Cepal-Doktrin." *Zeitschrift für Lateinamerika*, no. 30/31, 1986, pp. 27-44.

# Las alianzas latinoamericanas a la luz de las corrientes realistas de las Relaciones Internacionales: supuestos, contrapuntos y alternativas

---

*Nicolás Comini*

## Introducción

Todo pareciera indicar que, efectivamente, América Latina se encuentra en una etapa de reconfiguración. La abrupta renuncia de Pedro Pablo Kuczynski en Perú viene de la mano de la salida “transitoria” de seis de los países de la Unión de Naciones Suramericanas y de elecciones presidenciales en actores claves del subcontinente como México, Costa Rica, Cuba, Paraguay, Venezuela, Colombia y Brasil. A estas se suman las del año 2019, que incluyen desde Argentina, Bolivia y Uruguay hasta Guatemala, Panamá y El Salvador ¿Cómo puede leerse lo que está sucediendo en la región? ¿Se encuentra atravesando un ciclo de fragmentación? ¿O se trata, más bien, de un proceso natural en el que las alianzas regionales están sufriendo los cambios políticos al interior de los Estados? Lejos de presentarse como una versión consumada, este capítulo se limita a introducir una interpretación generalista sobre el estado actual de la integración regional en Latinoamérica, a la luz de las corrientes realistas estadounidenses de las Relaciones Internacionales y a proponer alternativas a ese tipo de perspectivas.

En ese marco, puede afirmarse que la materialidad es, sin dudas, constructora de sentido. Sin embargo, la carga que los conceptos reciben también va moldeando la realidad o, al menos, ciertas interpretaciones que se tienen sobre ella. La delicada situación que atraviesa la integración regional (que implica una multiplicidad de alianzas intervinientes) en el subcontinente requiere ser cuidadosos con la carga impuesta sobre una sensible noción que ha sido ampliamente problematizada (Tokatlian, 2012; Malamud, 2012; Deciancio, 2016). La rigidez conceptual conlleva ataduras, y estas últimas motivan la necesidad de prestarle atención, fundamentalmente, a los extremos.

La limitación de ciertas miradas (que aquí serán denominadas descorporeizadas y descontextualizadas) explicita la necesidad de enfoques que eviten recaer en diagnósticos y tratamientos lineales. Más allá de la polarización existente, tanto en lo práctico como en lo teórico, se torna necesario trascender la dimensión retórica de la integración, en sus versiones tanto optimistas como apocalípticas. Se busca, así, intentar identificar los matices; los puntos subyacentes de proyectos que, por su complejidad, reclaman trascender el análisis de lo inmediato.

Por esa razón, captar los matices de la actual coyuntura requiere apelar al desarrollo de perspectivas flexibles desde el punto de vista conceptual. Las alianzas regionales (que por momentos desembocan en denominados bloques de integración regional) constituyen, ya sea como medio o como fin, un elemento presente en el discurso de proyección internacional de cualquier país de América Latina. Un elemento que, además, ha sido históricamente presentado como una herramienta clave para contribuir a contener o superar las potencialidades de conflicto (Serbin y Ugarte, 2007). Asimismo, incluso cuando en esta etapa pueden percibirse evidentes fuerzas que presionan hacia la divergencia, también existen otras que impulsan en el sentido de la convergencia.

Existen debates ricos e inagotables en torno a ese escenario: integración o cooperación (Malamud y Schmitter, 2011); nuevo o viejo regionalismo (Hettne y Söderbaum, 1998 y 1999; Fioramonti, 2012; Söderbaum, 2016; Deciancio, 2016); regionalismo abierto, post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012; Legler, 2013) o post-liberal (Sanahuja, 2010 y 2012); racionalización o ideologización (Vivares, 2016); multilateralismo complejo o sui-generis (Serbin, 2012); superposición institucional como ventaja (Hofmann y Mérand, 2012; Nolte y Comini, 2016) o como debilidad (Malamud and Gardini 2012; Gómez-Mera, 2015); opciones reducidas o mundo multiplex (Acharya, 2017; Peña, 2017). Ellos declaman una muestra representativa de la amplitud de temáticas vigentes. Asimismo, evidencian la necesidad de analizar los procesos de creación e implementación de las políticas regionales con verdadera capacidad de incidencia.

Es justamente esta etapa transicional la que abre la cartera de oportunidades que cierra el pesimismo de perspectivas como las que serán exhibidas en el próximo apartado. Desde Donald Trump propagando su proteccionismo hacia dos áreas de enorme sensibilidad para algunos de los países de la región (acero y aluminio) e incrementando las tasas de interés en Estados Unidos, hasta el Reino Unido en un laberinto que parece tornarse día a día más complejo, a China proyectándose apoyada por la posibilidad de una reelección indefinida o al “Rusia primero”



que le dio a Vladimir Putin el 76 por ciento de los votos. El panorama muestra un contexto internacional que podría ser profundamente capitalizado por la región, incluso cuando el pulso parece indicar que la tendencia marcha en sentido contrario.

A tales fines, el capítulo se compone de tres secciones centrales. La primera de ellas se concentra en lo que aquí se denomina enfoque “descorporeizado y descontextualizado”, tomando como marco de referencia la explicación que sobre la integración regional brindan tres corrientes realistas estadounidenses: la clásica, la estructural y la ofensiva. Una segunda sección se concentra en intentar brindar una aproximación alternativa, que demanda contextualizar y corporeizar el estado actual de las alianzas en Latinoamérica. A partir de allí, se problematiza cómo emergen, de qué manera se expresan y por qué se erosionan esas alianzas regionales, muchas de las cuales son (auto) asumidas como propuestas de integración regional. Finalmente se presentan conclusiones preliminares, que, lejos de intentar brindar respuestas, pretenden exponer ciertos interrogantes en torno a los matices que el examen de la integración regional actual demanda.

### **Descorporeización y descontextualización de la integración latinoamericana en las Relaciones Internacionales: el realismo estadounidense como caso ilustrativo**

La convergencia de ciertos criterios comunes de temporalidad y espacialidad ha dejado su huella en las ciencias sociales en general, y en la disciplina de las Relaciones Internacionales en particular. Esta dinámica de lugar a lo que aquí se llaman enfoques “descorporeizados y descontextualizados”, que perviven en la edificación de variados marcos teóricos que (tanto en calidad de opuestos como de complementarios) han buscado comprender las diferentes dinámicas que atraviesan al sistema internacional. Paul Viotti y Mark Kauppi (2012) aseguran que los teóricos del sistema internacional tratan de hacer al mundo y a las interacciones humanas dentro de él más inteligible. Siguiendo esta línea, debe reconocerse que existe la tendencia disciplinar a agrupar a las teorías de las Relaciones Internacionales bajo la lógica de los paradigmas de Thomas Khun, según la cual aquella evidencia que cae por fuera del marco dominante debe ser considerada “incommensurable” y puede, por lo tanto, ser “ignorada” (Walker, 2010).

El “realismo” se destaca entre las diferentes perspectivas dominantes de la disciplina, incluso cuando su aplicabilidad en los procesos de integra-

ción en la región ya ha sido puesta en cuestión en diferentes ocasiones (Borja Tamayo, 1996; Hurrell, 1996) y a pesar de que, para ser justos, existe una amplia gama de “realismos”. También podría señalarse que han sido muchos aquellos que se han esforzado por clasificarlos de alguna manera siguiendo la lógica de los supuestos paradigmáticos. Tal fue el caso de Glenn Snyder (2002) quien argumentaba que podían distinguirse al menos dos tipos de realismo estructural, tres tipos de realismos ofensivos y numerosas ramas de realismo defensivo. Tres años más tarde, Brian Schmidt (2005), analizando las concepciones realistas acerca del poder, diferenciaba al realismo clásico, del realismo estructural - al que subdividía en defensivo y ofensivo -, del realismo modificado. Por su parte, Liu Feng y Zhang Ruizhuang (2006) identificaban una serie de dimensiones a partir de las cuales el realismo podría ser clasificado: la unidad de análisis y los tipos de variables independientes, las variables dependientes y los supuestos teóricos. En cuanto a la unidad de análisis y las variables independientes, mencionaban tres posibilidades esenciales, derivadas del trabajo de Kenneth Waltz (1959) *El hombre, el Estado y la Guerra*: el realismo centrado en la “naturaleza humana”, el “realismo estado-céntrico” y el “realismo sistema-céntrico”. Respecto de las variables dependientes, distinguían a las corrientes realistas según éstas fueran teorías de la política internacional o teorías de la política exterior. Al respecto, asociaban al denominado “realismo estructural” a las primeras, mientras que incluían entre las segundas al “realismo neoclásico”. En cuanto a los supuestos teóricos, distinguían a los realismos “defensivos” de los “ofensivos”. Asimismo, mencionaban que existía una división entre el “realismo del balance del poder” y el “realismo hegemónico”, aunque esta última no era tenida en cuenta por los autores como una dimensión relevante para clasificar los diferentes tipos de realismo.

Hasta aquí se han mencionado tan sólo algunas pocas de las tantas clasificaciones posibles del realismo estadounidense. Durante los últimos años han seguido surgiendo intentos catalogadores del realismo, tales como los presentados por M.S. John (2005), Michael Williams (2005), Duncan Bell (2008), Michael Freedon (2012), Jason Maloy (2013), Henry Nau (2014), Andreas Jacobs (2014), o John Bew (2018). Aunque a los fines de este capítulo se abordará exclusivamente la cuestión de las alianzas, tomando como objeto de estudio central a la idea de *integración regional*. Se arrogará que dicho concepto es construido de forma descorporeizada y descontextualizada desde las que aquí - por su alto impacto en los estudios internacionales - son consideradas las tres aristas realistas estadounidenses fundamentales: la *clásica*, la *estructural* y la *ofensiva*. Se considera que, si se siguiera cualquiera de estas corrientes, el análisis del estado de situación de la asociatividad

(o la propia integración) en América Latina partiría de suposiciones del mismo calibre, haría hincapié en similares actores, indicadores y hechos y llegaría a conclusiones de parecido tenor.

### *La integración desde el realismo clásico*

Para justificar tal afirmación, se comenzará por describir la concepción que del Estado plantea quien es considerado uno de los padres del realismo político clásico estadounidense en las Relaciones Internacionales: Hans Morgenthau. Desde su perspectiva, el sistema internacional, caracterizado por la anarquía desprendida de la ausencia de una autoridad central legislativa con poderes coactivos, demarcaba un panorama sombrío y hostil. En su interior, los Estados soberanos se presentaban como las unidades legales supremas en sus respectivos territorios.

Estos Estados actuaban como la organización legal a partir de la cual las naciones operaban en su búsqueda por alcanzar sus intereses internacionales. Según Morgenthau (1986: 579), el Estado “no es más que otra denominación de la organización compulsiva de la sociedad, del orden legal que determina las condiciones bajo las cuales la sociedad puede emplear su monopolio de la violencia organizada para la conservación del orden y la paz”.

Su construcción teórica comprendía un sistema internacional constituido por una multiplicidad de Estados nacionales autosuficientes, impenetrables y soberanos. Eso limitaría las opciones de quienes toman decisiones. Ante este panorama, las normas que emergen de la esfera universal surgen por la voluntad y el consentimiento entre los Estados y constituyen un orden jurídico descentralizado en el que sólo se encuentran obligados aquellos que se han adherido a las mismas. “No hay normas de derecho internacional que sean obligatorias aparte de las que ha creado para sí a través del consentimiento”, sentencia (Morgenthau, 1986: 363).

Bajo este paraguas, la integración es explicada en términos de equilibrio de poder. Ese mismo equilibrio de poder que, durante más de cuatro siglos, ha impedido que un Estado se hiciera del dominio del universo. En su razonamiento sobre la constitución de organizaciones supranacionales, se afirmaba la idea de que estas eran producto de la intención de diferentes naciones que buscaban ya sea quebrar o mantener el *statu quo*. Desde este punto de vista, algo similar podría trasladarse a los casos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Su-

americanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Alianza del Pacífico (AP). Dicho propósito, sostenía Morgenthau lleva necesariamente “a una configuración que se denomina equilibrio de poder y a las políticas que procuran preservarlo” (1986: 209). Las políticas tendientes a esta preservación, decía, no son sólo inevitables sino que además constituyen un “factor estabilizante en la comunidad de naciones soberanas”. En ese marco, aseguraba que “(d)os experiencias han dado nacimiento al movimiento en pro de la unidad europea: la destrucción provocada por la Segunda Guerra Mundial y la declinación política, militar y económica de Europa en los años subsiguientes” (Morgenthau, 1986: 138).

A partir de esta perspectiva la soberanía se tornaría indivisible, lo que provocaría que se tornara inverosímil la creencia en la posibilidad de ceder una porción de dicha soberanía a otros actores. Mucho menos creíble sería la alternativa de conformar mecanismos de seguridad colectiva, cuya *raison d'être* se encuentra asociada al acudir, independientemente de los intereses propios, en defensa de otro Estado miembro de la alianza, aun cuando ello pudiera conllevar el involucramiento en un conflicto armado. Así, Morgenthau se mostraba en las antípodas de quienes promulgan que los Estados podrían embarcarse en esquemas de seguridad colectiva y que estos últimos conllevarían el reaseguro de la paz. De hecho, auguraba que “(e)l intento de poner en funcionamiento la seguridad colectiva bajo tales condiciones no contribuirá a preservar la paz, sino que hará inevitable la guerra” (Morgenthau, 1986: 497). En el mundo de lo concreto, va a sostener, “independientemente del instrumento empleado, el fin último de la política exterior es siempre el mismo: promover los intereses propios mediante la variación de la mente del opositor” (Morgenthau, 1986: 387).

### *La integración desde el realismo estructural*

Una segunda corriente del realismo en las Relaciones Internacionales es aquella que por concentrarse, esencialmente, en cómo el sistema internacional y sus restricciones estructurales impactan sobre el comportamiento de los Estados, ha recibido la denominación de “realismo estructural”. La herencia impresa en la búsqueda de Ferdinand de Saussure por hallar estructuras en el lenguaje o de Claude Lévi-Strauss en su intención por encontrar normas y leyes comunes a todas las sociedades, ha dejado su sello en este tipo de modelo, del cual, sin lugar a dudas, Kenneth Waltz es ungido como su principal exponente.

Waltz (1988a: 18) buscó suministrar una explicación unificada anclada en “generalizaciones empíricas previas”. Sin adoptar una definición concreta acerca del Estado, se concentró en estudiar cómo éste actúa - o debería actuar -. Es a partir de allí que lo dotó de contenido. Para ello, propuso un enfoque de análisis sistémico del cual se pretende dilucidar cómo la estructura del sistema internacional –anárquica, por la ausencia de un monopolio central del uso legítimo de la fuerza- asume un rol de fuerza limitadora y de disposición de sus principales unidades constitutivas: los Estados, a los que define como actores unitarios (Waltz, 1988b). Tomando en cuenta la estructura, el autor aseguraba: “podemos describir y comprender las presiones a las que están sujetas los Estados” (Waltz, 1988a: 107).

Para Waltz, la palabra “integración” - a la que hace referencia para describir la situación *entre* naciones - debía diferenciarse del vocablo “interdependencia”, que expresa dinámicas *dentro* de las naciones (Waltz, 1988a). Ambos representan, para él, conceptos distintos. Mientras que dentro de las naciones existiría una visible interdependencia, entre ellas no se produciría integración. Como ya se ha anticipado - y como es de esperar - Waltz encontraba la explicación de este fenómeno en el nivel de análisis estructural. Aseguraba que la estructura limita la cooperación entre los Estados de dos maneras interconectadas y marcadas a fuego por la inseguridad emergente del sistema internacional: las ganancias relativas y la independencia. Es decir, la propia lógica de la autoayuda las lleva a invertir sus esfuerzos en protegerse de las demás, aun cuando las naciones pudieran beneficiarse de una división de trabajo entre ellas.

Producto de la inseguridad que las aqueja, las unidades del sistema no se concentran en las potenciales ventajas absolutas que pudieran emerger de un proceso de integración, sino que ponen su atención en las ventajas relativas del mismo. Es decir, piensan no sólo en las ganancias que ellas pudieran lograr sino también en las que el otro pudiera obtener. Esta primera forma de “limitación estructural” conlleva la segunda, que se refiere a que, en un mundo de ganancias relativas, un Estado evita volverse dependiente de los demás. “Al igual que en otras organizaciones, los Estados procuran controlar aquello de lo que dependen, o disminuir el grado de dependencia”, asegura Waltz (1988a: 157).

Desde una mirada de este tipo, las alianzas regionales latinoamericanas tendrían una falla de origen. En un sistema caracterizado por el imperativo del “icuidese a sí mismo!”, la seguridad subordina los beneficios económicos al interés político y mayor contacto implica mayor proba-

bilidad de conflicto. A la larga, por más que se creen organizaciones internacionales, “sea o no por la fuerza, cada Estado conspira por seguir el curso que más favorezca a sus intereses” (Waltz, 1988a: 167).

### *La integración desde el realismo ofensivo*

La tercera perspectiva realista que será abordada es aquella llamada “ofensiva”. Ella debe su nombre al hecho de que, si bien parte de los principios fundamentales del realismo, asume que éstos conllevan un tipo de comportamiento de los Estados que es esencialmente agresivo. Los Estados dejan de percibir al poder como un medio - como lo percibirían las vertientes defensivas entre las que podrían ser enmarcadas las de Morgenthau y Waltz - para pasar a concebirlo como un fin en sí mismo.

Al igual que Waltz, John Mearsheimer (2001) edificaba su mapa teórico a partir de la observación de los Estados poderosos. Estos últimos son los que constituyen sus unidades de análisis. Y si en los enfoques realistas clásico y estructural se descrece en la integración, es factible esperar que esta interpretación se exacerbe desde la visión ofensiva. Mearsheimer (1994/5) rechazaba que la construcción de instituciones internacionales fuera un buen consejo para el mundo. Si bien los Estados suelen establecer relaciones de cooperación, ésta se vería limitada por la competencia por la seguridad que ninguna cantidad de cooperación puede eliminar.

Como en el caso de Waltz, son las ganancias relativas las que representan uno de los factores claves para inhibir la cooperación. A ellas, Mearsheimer (1994/5: 12) le añadía la preocupación por el engaño. En cuanto a las ganancias relativas, resaltaba que “(s)i bien cada Estado quiere maximizar sus ganancias absolutas, es más importante asegurarse de que lo hace mejor, o al menos no peor, que el otro Estado”. Respecto de la posibilidad de engañar o ser engañado, Mearsheimer asumía que existe poco espacio para la confianza entre los Estados y, en ese sentido, ratificaba que “(l)os Estados son reacios a firmar acuerdos de cooperación por miedo a que el otro lado hará trampa sobre el acuerdo y obtener una ventaja relativa”. Esto se torna especialmente peligroso en el ámbito militar, donde asegura que existe un “peligro especial de defeción” (Mearsheimer, 1994/5: 13). El miedo se encuentra siempre presente.

Ante este panorama, las alianzas en América Latina deberían ser concebidas como matrimonios temporales de conveniencia, donde los socios

de hoy podrán ser los enemigos del mañana, dado que las intenciones de los Estados pueden cambiar rápidamente. Por estas razones, ellos no pueden depender de otros para sus alianzas de seguridad. En su artículo *A realist reply* (1995: 82), afirmaría que las instituciones - las cuales, desde su perspectiva, reflejan los cálculos de Estados autointeresados - “no pueden frenar el comportamiento de maximizadores de poder a corto plazo”.

### *Panorama oscuro para América Latina*

Llegado a este punto, es importante descartar que no se trata de subestimar el poder explicativo de estos realismos. De hecho, existen varios indicadores por ellos propuestos que pueden apreciarse en la evolución de diferentes plataformas regionales en América Latina, desde la Organización de Estados Americanos (OEA) hasta la Alianza del Pacífico (AP). Existen ciertos principios que los realismos defienden que no pueden ser livianamente descartados. Entre ellos se destaca asumir: que una alianza regional es una manera de mantener o quebrar el *statu quo*; que la política exterior es un medio promover los intereses propios; que los Estados se resisten a ceder su soberanía a otras instituciones; que existe información imperfecta entre los actores que se suman a un mecanismo de integración; o que persiste una resistencia a constituir esquemas de seguridad colectiva.

El mayor inconveniente de estos enfoques radica en que sus estructuras impactan directamente en las conclusiones alcanzadas. Si las mismas fueran aplicadas al estudio de las alianzas regionales actuales en América Latina, se recaería en determinismos cargados de linealidades y espontaneidades, al mismo tiempo que se garantizaría la perpetuidad de ciertos procesos y la emanación de sombrías predicciones. Siguiendo la lógica realista, las fuerzas hacia la convergencia se reducirían a una mera dimensión utilitarista, incluso cuando la agenda de vinculación regional no solo se caracteriza por una alta diversidad, sino que suele ser comprendida como una manera de fortalecer a los (en general) débiles Estados latinoamericanos. Aquella visión pesimista de las dinámicas regionales parece ser construida mediante manos invisibles, en donde los autores diagraman racionalmente macro-teorías globalmente aplicables. Por su parte, el caos, las fluctuaciones, las inestabilidades y las bifurcaciones, tienden a ser ignoradas en un mundo signado por la irreversibilidad.

Más allá de sus diferencias, ha podido detectarse que las perspectivas realistas aquí abordadas asumen ciertos patrones comunes: el tiempo y el espacio parecerían no influir en sus cosmovisiones acerca de la

asociatividad regional. Así, aunque se trate de enfoques que sitúan su atención en actores y experiencias particulares y emergen en circunstancias y coyunturas puntuales, ellos construyen ideas de alcance universal, que podrían, supuestamente, aplicarse en cualquier lugar, en cualquier momento. Esto, por supuesto, carece de sustento empírico.

### **Una aproximación alternativa: contextualizar y corporeizar**

Jean Paul Sartre sostenía que quienes atacaban al existencialismo compartían ciertos lugares comunes. Ellos, más allá de sus divisiones y heterogeneidades, creían en que “no hay que luchar contra los poderes establecidos, no hay que luchar contra la fuerza, no hay que elevarse por encima de la propia condición, toda acción que no se inserta en una tradición es romanticismo (...)” (Sartre, 1946: 4). Karl Popper, por su parte, vinculaba a la ciencia “normal” - tal cual la describe Kuhn - con un tipo de conocimiento adepto a aceptar las reglas del dogma del día a las que no deseaba desafiar y que sólo aceptaba una nueva teoría revolucionaria si casi todos los demás ya la habían aceptado - léase, si se ponía de moda -. En ese marco, Popper (1970, 52)<sup>1</sup> sentenciaba: “(d) desde mi punto de vista, el cientista ‘normal’, como Kuhn lo describe, es una persona que debería sentir pena de ello”.

Kuhn, sin embargo, ya había enfatizado que los paradigmas establecidos en las ciencias naturales diferían de las ciencias sociales y, por ello, cuestionaba a aquellos científicos sociales que buscaban “mejorar el estatus de sus campos” bajo la legislación paradigmática. “Están malinterpretando mi punto de vista”, se lamentaba (Walker, 2010). De lo expuesto en el apartado anterior podría inferirse que las aclaraciones del pensador estadounidense parecerían no haber tenido eco en el desarrollo de perspectivas teóricas des-corporeizadas y descontextualizadas.

Que estos enfoques hayan edificado su atractivo sobre la base de la simplificación paradigmática - mediante la omisión de las variables tiempo y espacio - y que, por ello, constituyan la opción más recurrentemente adoptada en el ámbito de las Relaciones Internacionales, no significa que este tipo de construcción conceptual represente la única salida. De hecho, siguiendo a la historiadora Marlis Steinert (2000: 425), se buscará demostrar que “(e)l uso de las teorías debe practicarse a la luz de un fin heurístico y de una manera ecléctica” y, sobre la base del

---

<sup>1</sup> Traducción propia.



primer teorema de la incompletitud de Kurt Gödel, se sostendrá que, bajo ciertas circunstancias, ninguna teoría es consistente y completa (Smullyan, 1992).

Una mirada sobre los tiempos que corren en América Latina demanda la necesidad de advertir las complejidades, contradicciones y dilemas que subyacen los debates en materia de integración. Para ello es importante comprender que es encuadre demanda evitar cuerpos conceptuales estáticos y absolutos. El foco de atención debería concentrarse, en cambio, en la indeterminación y el falsacionismo, tal cual proponía Karl Popper. Siguiendo su consejo, la evidencia anómala cobra un valor esencial para evitar caer en desafortunados reduccionismos. Se torna esencial rescatar las fuerzas que motivan tanto las divergencias como las convergencias, en un contexto cargado de idas y vueltas, de órdenes y desórdenes, y de movimientos hacia la cooperación y tensión al interior de los Estados y en la relación entre éstos y sus vecinos.

### *Miradas alternativas*

“(D)esde su nacimiento, uno está tan acostumbrado a la concepción del tiempo aceptada por quienes lo rodean, que no sería capaz de imaginar que existe otra que a otros les parezca tan natural y lógica como a él le parece la propia” reflexionaba Roger Caillois (Indij, 2008: 13). Existen, sin embargo, visiones alternativas a aquellas que conciben al “tiempo” y el “espacio” como monarcas absolutos y universales. Con ese espíritu, se tratará de exponer, de modo general, la visión que cuestiona la vigencia de un mundo regido solamente por leyes newtonianas estrictas y que, en cambio, rescata también la existencia de las leyes del azar, del acaso, del desorden. El eje estará situado, fundamentalmente, en dos perspectivas alternativas: aquella que proviene de la filosofía popular china y la emanada de la idea de la irreversibilidad y del indeterminismo de Ilya Prigogine.

“Un ladrillo del paleolítico y un ladrillo del siglo XIX son idénticos, pero las edificaciones de las que formaban parte no tienen nada que ver: para ver aparecer el tiempo hay que tomar en consideración el todo”, escribe Prigogine (2008: 129). Para este multifacético premio nobel nacido en Moscú, vivimos en un mundo que es, de forma cercana a como lo pensaban los atomistas, fluctuante, ruidoso, caótico. Asume, como axioma primario, que la flecha del tiempo es irreversible. “Cuestiones tales como el origen de la vida, el origen del universo, o el origen de la materia, no pueden discutirse ya sin recurrir a la irreversibilidad”, sostenía en un simposio auspiciado por Honda en 1985 (Zerzan, 2008: 123).

Sin embargo, para Prigogine, tiempo y espacio no están dados de una vez por todas ni representan nociones universales y comunes a todos los observadores. Citando a Paul Davis, rescata la idea de que “(l)a división misma del tiempo entre pasado, presente y futuro parece desprovista de significación física” (Prigogine, 1996: 181-182). Prigogine se refiere al fin del temor por la “hipótesis indeterminista”, la cual ha cedido ante la teoría de la inestabilidad y el caos. Ésta última, a la que identifica con las “física de los procesos de no equilibrios”, le otorga una significación física fundamental a la flecha del tiempo, que permite identificar y comprender los principales rasgos de la naturaleza: su unidad y su diversidad. En ese sentido, las fluctuaciones y la inestabilidad juegan un papel primordial y, junto a ellas, “aparecen también las opciones múltiples y los horizontes de previsibilidad limitada” (Prigogine, 1996: 12). Así, Prigogine asegura que el futuro no está dado; que el universo es un gigantesco sistema termodinámico en donde pueden encontrarse, en todos los niveles, inestabilidades y bifurcaciones; y que, por ello, “vivimos el fin de las certidumbres” (Prigogine, 1996: 205).

Dicho, las dinámicas de integración en América Latina no pueden ser encapsulados. Menos en los tiempos de reconfiguración global que corren. Ello implica que cada acontecimiento o proceso debe ser interpretado según su propia temporalidad y lugar. Para ello debe asumirse que, en lugar de existir un tiempo y un espacio abstractos, homogéneos, lineales, progresivos y orientados, coexisten múltiples tiempos y espacios cargados simbólicamente. Cada uno de estos tiempo-espacio, como sostiene Immanuel Wallerstein (2005: 39), lejos de representar realidades externas inmutables, se encuentran en constante evolución y su construcción “es parte componente de la realidad social que analizamos”.

Walter Benjamin (1982: 23) expresa con delicia esta imagen cuando sostiene que “(d)entro de grandes espacios históricos de tiempo se modifican, junto con toda la existencia de las colectividades humanas, el modo y manera de su percepción sensorial”. Al respecto añade que dichos “modo y manera en que esa percepción se organiza, el medio en el que acontecen, están condicionados no sólo natural sino históricamente”. Y vale aclarar que, desde el punto de vista de este capítulo, esa historia no tiene su destino escrito ni su razón intrínseca, ni camina hacia ninguna dirección natural e inamovible.

Comprender lo que sucede en materia de regionalización en Latinoamérica requiere aceptar el hecho de que el sujeto que observa lo hace siempre en un determinado tiempo y desde un determinado lugar

y que, por lo tanto, también se convierte en objeto de un espacio-tiempo puntual. En ese sentido, como argumenta Max Horkheimer (1973: 234), “(l)os hechos que nos entregan nuestros sentidos están preformados socialmente de dos modos: por el carácter histórico del objeto percibido y por el carácter histórico del órgano percipiente”. Así, como decía Foucault (2008: 384), “el conocimiento positivo del hombre está limitado por la positividad histórica del sujeto que conoce”.

Analizar la evolución de la asociatividad regional significa identificar el movimiento y las complejidades que la entrecruzan, allanando el camino para desarrollar, como propone Ana Seitz (2010), un enfoque situado, libre de determinismos y antagonismos universales y perpetuos. El espíritu recae en la búsqueda por la contextualización y la corporeización del objeto, aceptando, asimismo, la imposibilidad de alejarnos de forma radical de él. Las alianzas regionales y la integración regional son términos amplios y polisémicos, demarcados por múltiples acepciones y formulaciones que deben ser abordados en función de tiempo-espacios determinados, cargados de contradicciones y virajes.

### *Una integración situada*

La regionalización latinoamericana comprende una multiplicidad de alianzas que resultan clave en pos de ampliar los niveles de vinculación de los países, tanto regional como global. Estos ámbitos están condicionados por estímulos provenientes de un mundo cada vez más interconectado, lo que ha llevado a que los mecanismos y formas de concertación de la región hayan venido variando ampliamente, en términos de ejes y prioridades. Las recurrentes variaciones en los ciclos políticos, económicos y sociales a nivel global y doméstico, impactan directamente en América Latina, exponiendo algunas de las debilidades existentes en su interior.

La actual coyuntura es un ejemplo de lo dicho. Los cambios de administraciones que se han dado en Argentina, Chile, Brasil o Perú (sumados a los que se vienen por delante en el resto de continente), se complementan con factores de alta incidencia en el tablero mundial, tales como así las políticas fiscales, financieras y comerciales de Estados Unidos, el avance del proteccionismo y de las tendencias anti-globalizadoras en Europa, las negociaciones petroleras y la conflictividad en Medio Oriente y las negociaciones con Corea del Norte, o el sostenido ascenso China y Asia Pacífico. Todo ello se traduce en procesos de reconfiguración y replanteamiento de antiguas y nuevas

perspectivas. Esto impacta, sin lugar a dudas, en los procesos de regionalización. Prestarle atención al reordenamiento del sistema de alianzas en Latinoamérica, permite apreciar con mayor detenimiento su particularidad en materia de prioridades e intereses, mientras expresa la cristalización de un ecléctico mosaico político, económico, social y educativo (Comini y González Bergez, 2018).

Un estudio situado sobre las alianzas regionales que trascienda la des-corporeización y descontextualización, propia del realismo estadounidense, requiere tener en cuenta ciertas cuestiones. La primera de ellas es la diversidad que radica en la región. Ya sea en forma de coaliciones diplomáticas, de acuerdos de cooperación amplios o sectoriales, de organizaciones internacionales, de proyectos supranacionales o de asociaciones estratégicas, las alianzas han motorizado prolíficos trabajos (Riggiozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2009; Briceño Ruiz, 2013; Serbin, Martínez y Júnior, 2012; Nolte, 2013).

En segundo lugar, debe reconocerse que los intereses de diversos grupos sociales y económicos, el poder político y la capacidad de las instituciones de convertir dichos objetivos en políticas públicas regionales efectivas, son factores relevantes al momento de conformar alianzas (Comini y González Bergez, 2018). En el marco de una compleja arquitectura institucional esencialmente intergubernamental (Oyarzún Serrano, 2008), la modificación de alguno de ellos suele impactar en las vinculaciones estratégicas ya alcanzadas (Leed, Mattes y Vogel, 2009). Como propone el constructivismo, un cambio de gobierno producto de la alternancia electoral propia de la democracia podría amenazar la continuidad de los pactos internacionales firmados. Esto, por el simple hecho de que los intereses del nuevo grupo político (y de los sectores que sobre los que descansa su poder y legitimidad) no respondan a aquellos evocados por sus predecesores (Leed, Mattes y Vogel, 2009). El retiro “transitorio” de seis de los miembros de la UNASUR ilustra abiertamente una situación de este estilo.

El apoyo social al gobierno de turno, la alternancia electoral, las pujas de poder entre los actores internos, la capacidad de las instituciones de responder y representar los intereses sociales, factores culturales o económicos y hasta la afinidad con diversos regímenes políticos (Leeds, Mattes & Vogel, 2009), demarcan las políticas de los Estados. Estos últimos, asimismo, se encuentran sistemáticamente inmersos en procesos de socialización (Wendt, 1992).

En tercer lugar, habría que recordar la heterogeneidad por la que atraviesa la región latinoamericana en la actualidad. Esta conlleva la

contraposición de proyectos políticos, modelos de desarrollo y estrategias de política exterior, que demarcan las fronteras de un escenario en el que resaltan lógicas de asociatividad atomizadas e individualistas y la ausencia de diagnósticos y soluciones colectivas. Esto se agrava ante el hecho de que la integración regional continúa siendo un tema de conocimiento de las élites (Achard, Silva y González, 1994), careciendo todavía de suficiente comprensión y soporte social. Sin contar el hecho que, además, persiste una baja participación de los restantes actores de los subespacios sociales, políticos y económicos nacionales que afectan (o se ven afectados por) estos procesos (Hooghe, 2003; Seligson, 1999).

### *Auge y desaceleración las alianzas regionales<sup>2</sup>*

Las cuestiones mencionadas expresan un estado de situación delicado y riesgoso para América Latina. Plantea, además, un llamado a comprender las potenciales razones por las cuales las alianzas emergen en el subcontinente, los perfiles con los que pueden evolucionar y las causas de su posible erosión. Nada es tan simple como para reducirlo en una macro-teoría como las realistas.

Plataformas como la UNASUR, el MERCOSUR, la CARICOM, la AP o la Comunidad Andina de Naciones (CAN) emergieron por una combinación de factores que abarcan la conveniencia, modificación del *statu quo*, conexión de cuestiones, afinidad, valores, credibilidad, cohesión, proyección de liderazgo, diversificación, desvío de atención, o improvisación (Comini, 2017). Todos ellos estuvieron presentes a la hora de construir los consensos necesarios para materializar esos proyectos. Es decir, todos los miembros lo vieron útil de alguna u otra forma. Ese utilitarismo englobó desde el interés por alcanzar legitimidad externa para fortalecerse internamente por resolver un tema puntual. La conveniencia tiene una doble cara ya que presupone la coexistencia de intereses tanto divergentes como afines. Los estados asociados también percibieron la chance de modificar el *statu quo*. Son enormemente variados los objetivos vinculados a esta dimensión: garantizar la seguridad, la paz (propósitos defensivos), el equilibrio de poder, o hasta a hacer la guerra (ofensivo). Complementariamente, el alineamiento puede emerger a partir de la conexión de cuestiones. Esto significa que el mismo puede ser estimulado por la necesidad de vincular temas diferentes. Por ejemplo, en diferentes momentos de la historia, los

<sup>2</sup> Este apartado está basado en (Comini, 2017).

países de América Latina han fortalecido sus lazos enlazando agendas, muchas veces con la paz como trasfondo (Paradiso y Luna Pont, 2003).

También muchas de estas alianzas surgieron por la afinidad, entre algunos de (o todos) sus miembros. En política internacional, como en la interna, las relaciones interpersonales juegan un rol protagónico. Lejos de pensar en los Estados como entes unitarios y racionales, las decisiones individuales pesan a la hora de relacionarse unos con otros. Las acciones de los Estados son adoptadas por personas o grupos de personas que ocupan determinadas posiciones privilegiadas de poder, las cuales, también forman parte de redes que trascienden las fronteras nacionales. Esas redes (o “pequeños mundos” como las llaman Ilgaz Arıkan y Oded Shenkar (2017)) pueden estar arraigadas en cuestiones ideológicas, económicas, culturales, raciales o religiosas. Pueden incluir tanto a representantes oficiales como a intermediarios del sector privado o social. Lo emocional, signado por la historia, sí importa en la distinción entre amigos y enemigos (Comini, 2017). Por otra parte, en el armado de estos bloques los actores participantes siempre promulgaron la vigencia de determinados valores compartidos. La democracia, la paz, el no alineamiento, la neutralidad, la no agresión, la “contra-hegemonía”, el liberalismo, el post-liberalismo o la post-hegemonía, no solo representaron posicionamientos estratégicos entre diferentes actores sino que al mismo tiempo fueron (y continúan siendo) conceptos erigidos como valores identitarios.

Al mismo tiempo, estuvo siempre presente la búsqueda de credibilidad. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) fue constituida con el propósito de hacer creíble los procesos de reforma social en países como Venezuela, Cuba, Ecuador o Bolivia. La AP ha intentado mostrar a sus países (Chile, Colombia, México y Perú) como socios serios y ordenados, capaces de captar, fundamentalmente, inversión, comercio exterior y turismo. Cada cual a su estilo, dichas estrategias de asociación fueron diseñadas para adquirir mayor reputación, otro objetivo recurrente en el establecimiento de vínculos internacionales. Si a esto se le añaden razones como generar mayores niveles de cohesión, proyectar el liderazgo, diversificar las relaciones exteriores (o, en contraposición, restringirlas a partir de la fijación de “relaciones especiales” con determinados socios), desviar la atención de problemáticas domésticas o, incluso, improvisar.

Las mencionadas dinámicas desembocan en diferentes tipos de alianzas en la región, que pueden ser categorizadas según la cantidad de miembros, el grado de institucionalización, la duración, el alcance, la composición y la distribución de poder. Cada proyecto expresa

diferentes combinaciones entre aquellas categorías, razón por la cual merece ser interpretado como único e irrepetible. Aun cuando existan continuidades y similitudes.

Respecto de la cantidad de miembros, pueden distinguirse las bilaterales (dos miembros) y las multilaterales (tres o más). En Latinoamérica, los países suelen contar con ambos tipos en su cartera. En cuanto al grado de institucionalización, existen alianzas que son formalizadas, mientras otras se mantienen en la informalidad. Las formales son aquellas que implican acuerdos con fuerza legal que pueden materializarse, entre otros, en tratados susceptibles a ratificación, convenciones o acuerdos ejecutivos sectoriales. Existen autores que consideran que las formales son las únicas alianzas que cuentan (Leeds y Anac, 2005). No es este el caso. Las coaliciones ad hoc, los mecanismos y foros de diálogo son, aunque más flexibles e informales y menos institucionalizados, expresiones de alianzas tácitas.

Otro punto a mencionar es la duración, conviviendo alianzas temporales y permanentes. Ahora bien, su perpetuidad o fugacidad puede (o no) ser formalizada. Es decir, las partes involucradas pueden ponerle una fecha explícita de caducidad al acuerdo, rescindirlo de un día para el otro o dejarlo vivir por los siglos de los siglos, con o sin oxígeno. El “estado de coma inducido” en el que han dejado recientemente a la Unasur, suma a esa organización a un vasto conjunto conformado por instituciones como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otras. Si bien ellas no han perdido su personería jurídica, lejos están de alcanzar sus objetivos fundacionales.

Complementariamente, debe destacarse el tema de su alcance. Y se ha mencionado la importancia de la vinculación de cuestiones como un potencial impulsor asociativo. Hay alianzas de alcance general materializadas en organizaciones formales que abordan una multiplicidad de temas de interés común. Sin embargo, existe la posibilidad (más común) de materializar alianzas (formales o informales) en sectores particulares, que pueden abarcar desde el comercio, la producción, la infraestructura, la educación o la cultura hasta la defensa y la seguridad. En ese sentido, las plataformas de materialización de la alianza varían según sector. De la capacidad de vinculación depende el *trade-off* de cada parte (Comini, 2017).

En términos de su composición, mientras que alianzas tienden hacia la homogeneidad, otras son profundamente heterogéneas. Las homogéneas exhiben cierta uniformidad, fundamentalmente por estar

compuestas por actores con perfiles similares en materia de régimen político, modelos de desarrollo, prioridades e intereses de política exterior o de condiciones geográficas y geopolíticas. La Alianza del Pacífico podría ser catalogada como homogénea, con posturas concentradas en la apertura y desreglamentación como herramientas para aumentar la competitividad e insertarse en el orden económico liberal, algo que ha comenzado a mostrar sus límites en México. Por el contrario, las heterogéneas son multiformes y no implican necesariamente similares condiciones políticas, ideológicas, económicas, religiosas o racionales. Poco tenían en común Colombia y Venezuela, por ejemplo, cuando se firmó el tratado constitutivo de Unasur.

Por último queda pendiente el tema de la distribución de poder. La principal diferenciación en este sentido es entre alianzas simétricas y asimétricas. En una relación de simetría se sobreentiende algún tipo de equidad, ya sea por su posición en la estructura de poder o a raíz de sus capacidades, formas o tamaños. Incluso los intereses pueden ser simétricos. La relación es fundamentalmente de interdependencia, aunque no sea exactamente equitativa ya que pueden evidenciarse jerarquías pero que no implican relaciones de dominación y dependencia. En la Comunidad del Caribe (CARICOM) existe cierta asimetría entre los miembros, inclusive cuando se evidencia un grupo de naciones menos favorecidas, como Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Haití o las Granadinas. A nivel bilateral, el acuerdo de libre comercio entre Chile y Ecuador de 2006 podría también ser incluido en esta categoría. Ahora bien, lo cierto es que en la gran mayoría de las alianzas se perciben asimetrías notorias. En la OEA, UNASUR o CELAC pueden identificarse actores dominantes que motorizan (o han motorizado en algún momento dado) un sistema de preferencias y prácticas para garantizar su posición dominante, ya sea a nivel regional como global. La garantía del control, entre otros, de recursos (materiales e ideales), mercados, finanzas y sistemas de seguridad, se torna para ellos un objetivo prioritario. A nivel bilateral, esta dinámica es muy común, no sólo en los acuerdos entre las potencias centrales y los Estados periféricos, sino también entre poderes regionales y sus vecinos (Comini, 2017).

### *Desaceleración y crisis de las plataformas regionales<sup>3</sup>*

Ante la explícita transición por la que atraviesan las alianzas regionales en la actualidad, vale preguntarse acerca de las dinámicas que motivan

---

<sup>3</sup> Este apartado está basado en (Comini, 2017).



su erosión. Para ser justos, la respuesta se halla, fundamentalmente, en las propias causas que llevaron a su edificación. Léase: los ciclos políticos, el poder, la cohesión y el liderazgo, el grado de institucionalización, los estereotipos, las amenazas, y los resultados.

Como ya se ha planteado a lo largo de este capítulo, América Latina ha transitado en los últimos años un cambio de ciclo político y se encuentra transitando lo que podría llevar, en el mediano plazo, a una nueva etapa. En ese sentido, las alianzas en la región se encuentran directamente atadas a los cambios políticos domésticos, los cuales a su vez están vinculados con modificaciones económicas, institucionales, sociales y/o culturales. En ocasiones da la sensación de que con la elección de un presidente o primer ministro deviene un barajar y dar de nuevo y que esta situación se repite constantemente, lo que suele reverberar en reconfiguraciones de los medios que (como una alianza) son considerados adecuados para alcanzar sus objetivos en materia de política exterior (Lasagna, 1996; Tokatlian y Merke, 2014; Russell y Tokatlian, 2009). El tema principal en este punto es que no todos los actores cuentan con el mismo margen de acción para dañar un acuerdo internacional, así como tampoco son susceptibles a sufrir las mismas consecuencias. El poder juega aquí un rol estelar. Al respecto, Anthony D'Amato (2011) sostiene que el poder y la ley se encuentran simbióticamente conectados, de manera tal que la ley pretende controlar al poder, mientras que al mismo tiempo necesita de él para adquirir capacidad de aplicación. Simultáneamente, el poder busca moldear a la ley a su imagen y semejanza.

Frente a este cuadro, una administración puede querer romper una alianza aduciendo problemas de cohesión y liderazgo. Desde el punto de vista de una nación poderosa, es frecuente el argumento de la distribución de las cargas de la alianza. El líder del bloque puede denunciar la vigencia de una distribución inequitativa de los costos para mantenerla activa. Esta era una recurrencia entre algunos miembros de Itamaraty hacia fines de los años 2000. En contrasentido, una alianza también puede resquebrajarse por la pérdida de capacidades de sus motores, algo que podría impactar directamente en su margen de construcción de cohesión y liderazgo. Volviendo al ejemplo anterior, podría sostenerse que la crisis actual de la Unasur se encuentra directamente ligada a la grave situación interna por la que atraviesan varios de los países de la región, sobre todo Brasil. Esto se agrava con la propia salida de su principal creador. Desde la mirada de los actores más pequeños de la alianza, las cosas pueden ser diferentes. Ellos pueden desear el fin de una alianza si el liderazgo de la misma se torna demasiado autoritario

y aumentan las resistencias a la subordinación. Desde otra perspectiva, su reclamo puede estar asociado a la vigencia de un liderazgo laxo, sin compromisos o inyección de recursos. Algo de esto podría recriminárseles a Brasil y Argentina en su accionar en el MERCOSUR.

El deterioro o la pérdida de gravitación de las alianzas en la región se minimiza o profundiza según su grado de institucionalización. La ruptura se torna más costosa si los niveles de coordinación de políticas y formalización son altos. Las etapas cíclicas de aceleración, estancamiento y retroceso de la OEA demuestran que no resulta tarea sencilla echar por tierra el complejo entramado de normas, estructuras, programas y burocracias sobre las cuales se cimienta la organización. Por el contrario, a menor coordinación e institucionalización, menores son las obligaciones adquiridas y los costos potenciales de ruptura (Comini, 2017). Ingresar al ALBA resulta tan sencillo como retirarse. Recientemente, algunos autores se refirieron a la “paradoja de la autonomía” de la UNASUR, que se complementa con falta de institucionalidad supranacional, dinámicas que habrían agravado la crisis del bloque (Nolte y Mijares, 2018).

Los estereotipos también cumplen también una función. Asociado al cambio de ciclo político, una alianza puede ser percibida por una nueva gestión como un “club de amigos” hecho a la medida de su antecesor. Más grave aún, hasta puede ser entendida como una plataforma diseñada para subordinarse a un determinado actor extranjero. La desconfianza en las contrapartes marca el pulso de la misma. El progresivo apartamiento de la OEA por parte de algunas gestiones latinoamericanas pasadas y su rechazo al proyecto de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), estuvieron directamente vinculados con la percepción de que sendos espacios representaban mecanismos hegemónicos dominados por Washington. Mientras tanto, muchos de las administraciones actuales se alejan de la CELAC o la UNASUR por catalogarlas de “bolivarianas” (Blasco, 2018) o como “tribuna de discusión ideológica y política” (Perfil, 2018). En ese marco, Brasil y Argentina traccionan la “oposición ideológica/política a Venezuela” (Tussie y Riggiozzi, 2018).

Las alianzas pueden también erosionarse producto de la desaparición de una amenaza. Esta última puede asumir variadas facetas y naturalezas. Puede estar representada por Estado o conjunto de Estados, por una ideología, una religión o hasta una cultura. O hasta puede ser una combinación de todas ellas. Hasta puede ser un sistema de ordenamiento político, económico y social. En efecto, el temor al avance

del bolivarianismo fue un elemento clave para la puesta en marcha de la Alianza del Pacífico y, más tarde, del Grupo de Lima.

Ligada a los estereotipos, el desvanecimiento puede ser traccionado por asumir que la alianza adolece de resultados e impactos sustantivos. Los proyectos regionales suelen tener como punto de partida la intención de reformar o transformar determinadas realidades. Cuando la utilidad de aquellos deja de ser considerada relevante, el mismo corre peligro de extinción. Esta situación es particularmente delicada en los matrimonios por conveniencia y poco institucionalizados, una combinación de factores que suele intensificar la inherente inestabilidad de cualquier relación, sea ella bilateral o multilateral. Las nuevas formas de concertación regional que surgieron en América Latina durante la década de 1980 (y que se expresaron en grupos como los de “Contadora”, “apoyo a Contadora” o “Río” o en iniciativas como el “Consenso de Cartagena”) representaron una alternativa a la rigidez que proponía la ALADI y que pocos resultados demostraba. Resulta así evidente que para erosionar una alianza no es necesario decretar su defunción formal. A veces basta con dejarla viva, vaciándola de funciones y autoridad, algo que a su vez impacta negativamente en su capacidad de generar resultados concretos y visibles. Simplificando: se genera un círculo vicioso en el que la voluntad política de las partes (o la falta de ella) termina siendo la variable constante. Lo cierto es que la percepción sobre los resultados puede estar basada en numerosas razones objetivas e incluso ser resultado de emociones como la ansiedad, la primacía del corto plazo y la especulación (Digeser, 2016; Beckley, 2015; Moisi, 2009; Hoffman, 2002).

### **Concluyendo. Perspectivas para un estudio contextualizado y corporeizado**

Nos encontramos transitando tiempos complejos, con alianzas que se mueven y redefinen en América Latina. La presencia de un complejo sistema de los esquemas regionales dentro del cual cada actor expresa intereses, agendas de prioridades y “hojas de ruta” da testimonio de un sistema cargado de “vías de escape” que los Estados suelen utilizar para desentenderse de sus obligaciones internacionales.

Las preguntas son ¿está el futuro determinado? ¿es esperable mayor fragmentación? La respuesta a la primera pregunta es “no”, aunque las linealidades que emergen de las macro-teorías realistas propongan lo contrario. La segunda, en cambio, envuelve una enorme cantidad de

problemáticas y dinámicas, por momentos superpuestas, por momentos complementarias. El pesimismo parece haber monopolizado los estudios sobre integración en América Latina. Razones para justificar tal estado de ánimo sobran. La proliferación de modelos de inserción comercial orientados a los países centrales y abocados a incrementar los flujos de inversión externa directa parecen situar a los esquemas regionales en una condición progresivamente marginal. Esto, en el marco de un contexto internacional hostil e inestable y de un subcontinente en plena transición política, torna dificultosa cualquier proyección al respecto.

El desafío parece estar en identificar los matices. ¿Qué pasa cuando los presidentes no logran reunirse en una cumbre regional?, ¿todo depende de que ello suceda?, ¿cómo evoluciona la definición e implementación de políticas públicas regionales en el marco de alianzas diferenciales?, ¿qué sucede con todas esas reuniones, acuerdos y proyectos que, aunque con dificultades, siguen avanzando de forma casi invisible? Un análisis sobre lo que sucede en la región debería evitar recaer en los lugares comunes del “todo o nada”, más allá del rótulo asignado a lo que se observa (cooperación, integración, conflicto).

Surge, así, una necesidad: generar alternativas a este tipo de miradas antidialécticas e identificar la enorme gama de colores existentes. Como se ha sostenido en otra oportunidad (Comini, 2017a), retomar la idea de mundos bipolares sería enormemente perjudicial para una región que debería relacionarse con todos, garantizando un verdadero pragmatismo. Así, una de las principales cuestiones que debe ajustarse es la relación entre los Estados. En Latinoamérica, el patriotismo implica integracionismo y, por lo tanto, multilateralismo. El individualismo a la hora de negociar con las grandes potencias es autodestructivo, al igual que lo es el hecho de que, a veces, los actores más grandes de la región tomen ventaja en sus negociaciones con los menores. Esa autoflagelación habrá de estar asegurada si los grandes actores siguen ganando espacio. El pesimismo destructivo construye anteojeras que no permiten detectar la complejidad de las “gamas y tramas de colores”, que en este caso se traducen en políticas públicas concretas, no necesariamente ajustadas a las miradas totalitarias, sean estas negativas u optimistas.

Ya hacia los mediados de la década de 1980 Luciano Tomassini argumentaba que los modelos teóricos ideales (fundamentalmente aquellos que se concentraban en la necesidad de construir instancias supranacionales) habían dado lugar a estudios concentrados en patrones exage-

radamente ambiciosos y unívocos, alentando de esa manera “actitudes de descalificación o escepticismo frente a las fórmulas menos nítidas de cooperación internacional” (Tomassini, 1990: 24). De hecho, espacios como la CAN, el MERCOSUR, la UNASUR, la CELAC o el Sistema de Integración Latinoamericana (SICA) contribuyeron a incrementar de manera significativa los niveles de interdependencia y los espacios de diálogo y debate entre los países de la región, aun cuando muchas veces su incipiente solidez se desvaneció precozmente en el aire.

Es por ello que resulta adecuado rescatar una propuesta para repensar la organización de la integración latinoamericana (Comini y Stola, 2016). Ello implica dos cuestiones. Por un lado, estudiar la manera de articular la compleja red de acuerdos, esquemas y proyectos que se encuentran vigentes. Hoy en día conviven una multiplicidad de procesos subregionales, regionales y continentales, los cuales han desarrollado un complejo corpus de acuerdos y disposiciones de alcance regional. Por otro, evitar recurrir a fórmulas axiológicas o a conceptualizaciones jerarquizantes, para lo cual es necesaria la edificación de una nueva manera de articular las políticas públicas regionales, transversal a las diferentes instancias institucionales ya existentes: OEA, UNASUR, MERCOSUR, CELAC, CAN y AP, pero también la ALADI.

La capacidad de predicción respecto de lo que irá a pasar en el mediano plazo está directamente intervenida por la velocidad con la que se vienen dando los cambios en los escenarios globales, regionales y locales. Lo que sí puede sostenerse es para que las políticas públicas regionales trasciendan a los gobiernos de turno y tengan un impacto directo en la mejora de la calidad de los pueblos es esencial generar mecanismos homogeneizados de control y fiscalización de instancias que participan en el proceso de generación e implementación de esas políticas. Los mecanismos de control deben comprender instancias legales y administrativas formales - que abarquen desde auditorías sistemáticas a parlamentos, poderes judiciales y organismos internacionales - e informales - observatorios o agencias de investigación y asesoramiento independientes - (Comini y Stola, 2016). Para ello no se requiere ni perspectivas de amigos-enemigos ni supranacionalismos.

La agenda es lo suficiente amplia como para abrir múltiples ventanas de diálogo. El escenario es desalentador, pero el optimismo debería ser lo último que se pierde. Grandes proyectos han emergido en trágicas etapas. La clave continúa estando en identificar las anomalías y las fuerzas hacia la convergencia, dado que, como se ha dicho más arriba, más allá de la existencia de regularidades y continuidades, la historia no

tiene su destino escrito ni su razón intrínseca, ni avanza hacia ninguna dirección natural e inamovible.

## Referencias bibliográficas

- Achard, D., Silva, M. F., y González, L. E. “Las elites argentinas y brasileñas frente al MERCOSUR”, en *Banco Interamericano de Desarrollo*, No. 418, 1994.
- Acharya, A. *Global Governance in a Multiplex World*, *EUI Working Papers*, 2017. Obtenido de: <https://papers.ssrn.com/>
- Arikan, I., & Shenkar, O. National animosity and cross-border alliances. *Academy of Management Journal*, 56(6), 2013, pp. 1516-1544.
- Beckley, M. The myth of entangling alliances: Reassessing the security risks of US defense pacts en *International Security*, 39(4), 2015, Londres, pp. 7-48.
- Bell, D. *Political Thought and International Relations : Variations on a Realist Theme: Variations on a Realist Theme*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Benjamin, W. *Discursos interrumpidos I. Filosofía del arte y de la historia*. Buenos Aires: Taurus, 1982.
- Bew, J. *Realpolitik: A History*, Great Britain, Oxford University Press, 2018.
- Blasco, E. “La implosión de Unasur: el final oficial de la era bolivariana”, en ABC, 25 de abril de 2018. Obtenido de: [http://www.abc.es/internacional/abci-implosion-unasur-final-oficial-bolivariana-201804240220\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-implosion-unasur-final-oficial-bolivariana-201804240220_noticia.html)
- Borja Tamayo, A. “Los patrones históricos del continente americano y las limitaciones del realismo estructural”, en A. Borja, G. González, & B. J. Stevenson, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, 1996, México, CIDE.
- Briceno Ruiz, J. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios internacionales*, vol. 45, no. 175, 2013, Santiago de Chile.
- Comini, N. M., y Stola, I. (Eds.) *Políticas públicas regionales: un abordaje sectorial de la integración latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2016.
- Comini, N. “¿Por qué se desvanecen las alianzas?”, en *Archivos del Presente*, Revista N° 66., 2017, Buenos Aires.

- Comini, N. “Latinoamérica en blanco y negro”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 28 de agosto de 2017a. Disponible en: <http://revistafal.com/latinoamerica-en-blanco-y-negro/>
- Comini, N. y González Bergez, T. “Las alianzas en América Latina”, en *Anuario de Integración*, 2018, Buenos Aires: Cries. 95-116. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/04/Anuario-2017-final.pdf>
- D’Amato, A., “Non-state actors from the perspective of the policy-oriented school. Power, actors and the view from New Haven”, en Jean d’Aspremont, *Participants in the legal system. Multiple perspectives on non-state actors in international law*, New York: Routledge, 2011.
- Deciancio, M. “International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR” en *International Studies Review*, 18(1), 2016, Oxford, pp. 106–119.
- Deciancio, M. El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales. *Iberoamericana*, 16(63), 2016, Berlín, pp. 91-110.
- Digeser, P. E. *Friendship Reconsidered: What it Means and how it Matters to Politics*. Nueva York, Columbia University Press, 2016.
- “Faurie: Unasur se usa como tribuna de discusión ideológica y política, Diario Perfil, 6 de mayo de 2018. Obtenido de: <http://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-faurie-la-unasur-se-usa-como-tribuna-de-discusion-ideologica-y-politica.phtml>
- Feng, L., y Ruizhuang, Z. “The typologies of realism”. en *Chinese Journal of International Politics*, 2006, Oxford, pp. 109-134.
- Fioramonti, L. *Regions and Crises. New Challenges for Contemporary Regionalisms*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- Foucault, M. *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2008.
- Freeden, M. “Interpretative realism and prescriptive realism”, en *Journal of Political Ideologies*, 17, 2012, Londres, pp. 1-11.
- Gómez-Mera, L. “International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas”, en *Global Governance*, 21(1), 2015, Utah, pp. 19–42.
- Hettne, B., Inotai, A. and Sunkel, O. (eds.) *Globalism and the New Regionalism*. Basingstoke: Macmillan, 1999.

- Hettne, B. and Söderbaum, F. "The New Regionalism Approach", en *Politeia* 17(3), 1998, RSA, pp. 6-21.
- Hofmann, S. and Mérand, F. "Regional Organizations à la Carte: The Effects of Institutional Elasticity" en Thazha Varkey Paul (ed), *International Relations Theory and Regional Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 133-157.
- Hoffman, A. M. "A conceptualization of trust in international relations", en *European Journal of International Relations*, 8(3), 2002, pp. 375-401.
- Horkheimer, M. *Teoría Crítica*. Barcelona: Barral, 1973.
- Hooghe, L. "Europe divided? Elites vs. public opinion on European integration" en *European Union Politics*, 4(3), 2003, pp. 281-304.
- Hurrell, A. "Comparación entre Europa y América: ¿qué clase de problemas? ¿qué clase de teorías?" en A. Borja, G. González, & B. J. Stevenson, *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*. México: CIDE, 1996.
- Indij, G. *Sobre el tiempo*. Buenos Aires: La marca editora, 2008.
- Jacobs, A. "Realism" en S. Schieder, y M. Spindler, *Theories of International Relations*. New York: Routledge, 2014.
- Lasagna, M. "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo" en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (32), 1996, Barcelona, pp. 45-64.
- Leeds, B. A., Mattes, M. y Vogel, J. S. "Interests, institutions, and the reliability of international commitments", en *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 2, 2009, Michigan, pp. 461-476.
- Leeds, B. A. y Anac, S. "Alliance institutionalization and alliance performance" en *International Interactions*, 31(3), 2005, pp. 183-202.
- Legler, T. "Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda" en *Contexto Internacional*, 35(2), 2013, pp. 325-352.
- Malamud, A. "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional" en *Brazilian Journal of International Relations*, 1(3), 2012, pp. 366-389.
- Malamud, A. and Gardini, G. L. "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons" en *The International Spectator*, 47(1), 2012, pp. 123-40.
- Malamud, A. and Schmitter, P. C. "The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America", in Alex Warleigh-Lack, Nick Robinson and Ben Rosamond (eds) *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*. London and New York: Routledge, 2011, pp. 135-57.



- Maloy, J. S. *Democratic Statecraft: Political Realism and Popular Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Mearsheimer, J. J. “The false promise of International Institutions” en *International Security*, 1994/5, pp. 5-49.
- Mearsheimer, J. J. “A realist Reply” en *International Security*, 1995, pp. 82-93.
- Mearsheimer, J. J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001.
- Moisi, D. *La geopolítica de las emociones. Como las culturas del miedo, la humillación y la esperanza están reconfirmando el mundo*, España: Grupo Editorial Norma, 2009.
- Morgenthau, H. J. *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Nau, H. *Perspectives on International Relations; Power, Institutions, and Ideas*. Washington DC: CQ Press, 2014.
- Nolte, D. y Mijares, V. “La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica”, en *El Espectador*, 23 de abril de 2018. Obtenido de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>
- Nolte, D., & Comini, N. M. “UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome” en *Contexto internacional*, 38(2), 2016, pp. 545-565.
- Nolte, D. “Latin America’s New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance?” en: *XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, Washington DC, 2013.
- Oyarzun Serrano, L. “On the Nature of Regional Integration: Theories and Discussions” en *Revista Deficiencia Política*, 28(3), 2008, pp. 95-113.
- Paradiso, J. y Luna Pont, M. “Paz y Guerra en la trayectoria latinoamericana”. *Universidad & Integración* 1/03, Publicación de la Asociación de Universidades de América Latina y del Caribe para la Integración/AUALCPI, Buenos Aires, 2003.
- Peña, F. “Latinoamérica y el desafío de navegar un mundo multiplex. Amitav Acharya ayuda a reflexionar sobre la región en el escenario global”. Agosto 2017. Obtenido de: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2017-08-amitav-acharya-ayuda-reflexionar-sobre-region-escenario-global>
- Popper, K. “Normal Science and Its Dangers” en I. Lakatos, y A. Musgrave, *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

- Prigogine, I. *El fin de las certidumbre*. Chile: Editorial Andrés Bello, 1996.
- Prigogine, I. “El desorden creador” en G. Indij, *Sobre el tiempo*. Buenos Aires: La marca editora, 2008, pp. 129-133.
- Riggirozzi, Pía, and Diana Tussie “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America” en Pía Riggirozzi and Diana Tussie (eds.) *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, 1–16. Dordrecht: Springer. 2012.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (85-86), 2009, Barcelona, pp. 211-249.
- Sanahuja, J. A. “Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en Martínez Alfonso, L., Peña, L. y Vázquez, M. (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, 2009, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 12-54.
- Sanahuja, J. A. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal” en Manuel Cienfuego and José Antonio Sanahuja (eds), *Una Región en Construcción, UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB. 2010, pp. 87-136.
- Sanahuja, J. A. “Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR” en *EUI Working Paper*, RSCAS 2012/05.
- Sartre, J. P. *El existencialismo es un humanismo*. 1946. Obtenido de Webliboteca del Pensamiento: [webliboteca.com.ar/occidental/exishuman.pdf](http://webliboteca.com.ar/occidental/exishuman.pdf)
- Schmidt, B. C. “Competing Realist Conceptions of Power” en *Millennium: Journal of International Studies*, 2005, pp. 523-549.
- Seitz, A. E. *Integración Latinoamericana - Caminos, dilemas y desafíos*. Buenos Aires. IDICSO, 2010. Obtenido de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales : [http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/trii\\_america\\_latina/publicaciones.htm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/trii_america_latina/publicaciones.htm)
- Seligson, M. A. “Popular support for regional economic integration in Latin America” en *Journal of Latin American Studies*, 31(1), 1999, pp. 129-150.
- Serbin, A. y Ugarte, M. “Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en Serbin, A. (Coord.). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Colección Pensamiento Propio: CRIES, ICARIA, IDRC, 2007, pp. 11-48.

- Serbin, A. “América Latina: ¿un multilateralismo sui-generis?”, en L. Martínez y H. Ramanzini (eds.). *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: Cries, 2010.
- Serbin, A., Martínez, L., y Ramanzini Júnior, H., “El regionalismo post- liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 7-18.
- Smullyan, R. M., *Godel's Incompleteness Theorems*, Oxford: Oxford University Press Inc, 1992.
- Snyder, G., “Mearsheimer's World Offensive Realism and the Struggle for Security”, en *International Security*, 2002.
- Söderbaum, F., *Rethinking Regionalism*, London/New York: Palgrave, 2016.
- Steinert, M. G., La decisión en materia de política extranjera: ensayo sobre la utilización de las teorías. En Duroselle, J.B., *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 424-439.
- Tokatlian, J. G. y Merke, F., “Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en Acuña. C. H. (Comp.) *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores y Fundación OSDE, 2014, pp. 245-312.
- Tokatlian, J. G., “Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate”, *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 2012, pp. 475-492.
- Tomassini, L. (Comp.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- Tussie, D. y Riggirozzi, P., “Las pujas no deberían ser sinónimo de crisis”, en *Clarín*, 9 de mayo de 2018. Obtenido de: [https://www.clarin.com/opinion/cambio-rumbo-regional\\_0\\_rkf6AYyAG.html](https://www.clarin.com/opinion/cambio-rumbo-regional_0_rkf6AYyAG.html)
- Vivares, E., and Dolcetti-Marcolini, M., “Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE”, en *Third World Quarterly*, 37(5), 2016, pp. 866-882.
- Viotti, P. R., y Kauppi, M. V., *International Relations Theory*. United States: Pearson, 2012.

- Wallerstein, I., *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*, México: Siglo Veintiuno Editores, 2005.
- Walker, T. C., “The perils of paradigm mentalities: revisiting Khun, Lakatos and Popper”, en *Perspectives on Politics*, 2010, pp. 433- 451.
- Waltz, K. N., *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova: Buenos Aires, 1959.
- Waltz, K. N., *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988a.
- Waltz, K. N., “The Origins of War in Neorealist Theory”, en *Journal of Interdisciplinary History*, 1988b, pp. 615-628.
- Wendt, A., “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992, pp. 391-425.
- Williams, M. C., *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Zerzan, J., “Future primitive and other essays”, en G. Indij, *Sobre el tiempo*, Buenos Aires: La marca editora, 2008, pp. 120-124.

# Learning about the World (Order) from the Latin American experience (and vice versa)

---

Arie Kacowicz

## Introduction

In this paper, I argue that the empirical study of the Global South in general, and of the Latin American region in particular, might serve as an empirical laboratory to test International Relations theories. Some of these theories might be general and relevant for both the Global North and the Global South (hence, they might be *global* in scope), while others might be relevant only to explain the particular and specific realities of the Global South.

A theoretical differentiation between the Global North and the Global South assumes that some of the *problématique* of the Global South is very different from that of the Global North (to the extent that we could recognize and define the ‘Global South’ as a coherent composite category, which in itself is very difficult to do). Hence, I prefer to focus on the Latin American region, though there is always some degree of comparison (and comparability) with other developing regions, including West Africa, the Middle East, South Asia, and Southeast Asia, despite obvious and striking differences among them. A common denominator across these different regions, in terms of a common *problématique*, is the overall concern with issues of economic and political development (and underdevelopment), and the so-called domestic *insecurity dilemma* (see Holsti, 1996; Jackson, 1990; and Ayoob, 1995).

In the first part of the paper I briefly focus on the insufficiency of mainstream and general IR theories to explain the *problématique* of the Global South in general and of Latin America in particular, point out what that *problématique* might be, suggest which IR theories might be more relevant to study the Global South, and underline some of the problems in conducting research about the Global South.

In the second part of the paper I engage in an exercise of self-introspection, drawing on my own research experience for the last twenty-five

years about Latin America as a laboratory to formulate IR theories in a comparative perspective. Since it is difficult to disentangle theorizing from conducting research (and from teaching as well), I will suggest examples from my own work, emphasizing the limitations and advantages of using Latin America as a laboratory to test IR theories. In addition, I offer some preliminary thoughts about the role Latin America should play in the shaping of the contemporary world order.

## **I. The Insufficiency of Northern IR Theories in Explaining the *Problématique* of the Global South**

When we teach, study, and research IR, we usually do that guided by a clear Euro-centric vision of international relations, both in the realm of security studies (issues of war and peace), and in issue-areas related to international political economy (see for instance Reuveny and Thompson, 2008).

Within the *Liberal paradigm*, for instance, we study and celebrate the diffusion of the “democratic peace” argument, both as an empirical law (or as a close approximation to an empirical law), and as a theoretical argument (i.e., the normative and structural/institutional models of the “democratic peace”, see Russett, 1993). And yet, what is the relevance of the democratic peace argument to explain war and peace in the Global South in general, and in Latin America in particular (where peace preceded democracy by many decades)? After all, the theory might be limited in its application to the developing world. Thus, there might be alternative explanations for the maintenance of both democratic and non-democratic zones of peace in the developing world (see Kacowicz, 1998).

What we learn from studying the empirics (for instance, in the regional cases of South America since 1883 and in West Africa since the 1960s) is that peace can be maintained among non-democratic states, though the quality (and gradation) of peace might be influenced by the type of political regime; in other words, democratization might consolidate and lead to instances of stable peace and the development of pluralistic security communities down the road. As for clusters of weak and undemocratic states, they seem to reflect an inverse relationship between the occurrence of civil and international wars, as the cases of negative peace (lack of international wars) illustrate in South America (until the mid-1980s) and West Africa (until the 1990s).

Conversely, within the *Realist paradigm*, we learn and teach about the relevance of balances of power, hegemonic struggles, international security dilemmas and the possibility of inter-state wars. And yet, again, how many of these anachronistic (if not obsolete) patterns are relevant to study the security predicament, the true *problématique* of the Global South in general, and of Latin America in particular? After all, international wars are becoming an extinct species in international relations, though we witness the continuation of civil wars and of ‘*intermestic wars*’ (civil wars with foreign, international intervention, whether predicated on humanitarian grounds and other motivations) in the developing world, especially in the Arab Middle East. In a sense, what preoccupies most of the citizens and civil societies across the Global South is not the traditional security dilemma, but rather the *insecurity dilemma* that characterizes many of the developing countries, epitomized by issues and concepts such as ‘human security’, ‘citizen security’, ‘ontological security’, the persistence of the ‘national security state’ that acts as a predator against its own citizens, domestic violence, guerrilla and civil wars, and illicit security threats (including transnational organized crime, drugs, small arms, and human trafficking).

Of course, I am not claiming here that *all* the Northern IR theories are completely irrelevant to explore the realities of the Global South, despite of their Western bias. We can find some usage in the implementation of theories and approaches such as social Constructivism, the Grotian approach (English school), and Marxist and radical perspectives to make sense of the Global South’s *problématique*.

*Are There IR Theories from the South in general, and from Latin America in particular?*

To the question of whether there are IR theories “made in the Global South” to remedy the insufficiencies or irrelevancies of IR theories we can provide a tentative and preliminary answer. Yes, there are a few scholars, in Latin America and in other developing regions of the Global South as well, who attempted in the last fifty years or so to suggest alternative IR theories to study the developing world. Among those, first and foremost we should emphasize the significant contribution of Fernando H. Cardoso and Enzo Faletto (1979), alongside with other South American scholars, in developing a *dependency theory* (*dependencia* in Spanish) that account for an alternative and nuanced vision of North-South relations and of the international political economy as a

whole. Furthermore, in the realm of security studies, scholars such as Carlos Escudé (2016) developed theories of subordinated or *peripheral Realism* to explain the security relations between the Global North and the Global South. In addition, we could mention Roberto Russell and Juan Gabriel Tokatlian (2015)'s assessment of Latin America's "grand strategy" in two opposing but reconciling logics of "autonomy" and "acquiescence," following the steps of Juan Carlos Puig. Other relevant Latin American scholars who have speculated about world orders and Latin America include Andrés Serbin (2016), Federico Merke (2011), and Raul Bernal-Meza (2000 and 2010). Recent Handbooks dealing with the international relations of the region and its security dimension also refer to those issues (see Mares and Kacowicz, 2016; and Covarrubias and Domínguez, 2015).

Moreover, post-colonial approaches, developed by *both* scholars from the North and from the South, refer to North-South relations in neo-colonial terms.

### *Key Research Issues to Formulate Regarding the Global South*

To suggest a coherent agenda for the research and study of the Global South, I list below some of the paramount issues that should be of our concern as IR scholars and as Latin Americanists. The list of course is partial and subjective, reflecting my own research agenda in the last twenty-five years:

- The lack of political and economic development in many of the countries of the Global South;
- The presence, recurrence and maintenance of international peace (but not necessarily of domestic peace), in many regions of the Global South, populated by relatively weak states (in relation to their societies);
- With some notable exceptions such as the case of the BRICS (Brazil, China, and South Africa, since Russia does not belong to the Global South), the insufficiency and ineffectiveness in projecting power for most of the developing countries beyond their immediate neighborhood.
- The effects of globalization upon the distribution of wealth in the Global South, defined in terms of poverty and inequality (both within and across nations) (see Kacowicz, 2013).



- The relative marginalization of most of the countries in the Global South (in Latin America, the Middle East, and Africa, for instance), from shaping the major events and transformations in international relations.
- The relevance of normative regional frameworks that regulate and characterize the *regional* international relations; for instance, in the cases of Latin America and the Arab Middle East (see Kacowicz, 2005 and Sela, 1998).
- The new types of security challenges, including transnational security threats and risks emerging with the intensification of globalization and regionalization processes, such as terrorism, drug trafficking, human trafficking, transnational organized crime, money laundering, corruption, and the proliferation of small arms and light weapons (see Kacowicz and Mares, 2016: 25; and Kacowicz, Lacovsky and Wajner, 2018).

### *Epistemologies and Methodologies to Study the Global South, including Latin America*

It is my contention that although the *problématique* and the substantial issues that preoccupy us regarding the Global South in general and Latin America in particular are distinctively different from the Global North, the epistemologies and methodologies should not be different. What are then some of the relevant tools to study the developing world? (Again, the list might be partial and utterly subjective):

- The use of the comparative method, through comparing case-studies within a single region, or/and cross-regional comparisons (for instance, Latin America and West Africa, or Latin America and the Middle East).
- The use of tools of diplomatic history research, primary sources in the relevant languages for Global South regions (Spanish and Portuguese for Latin America). In this sense, as a rule of thumb it is essential to get sources of the different dyads (if relevant), in order to mitigate the official and contrasting narratives that create a kind of Rashomon effect.
- The study of norms in international relations, both through formal and written instruments of international law, and through actual behavior (practices) in regional terms.

### *Problems in Conducting Research about the Global South, including Latin America*

A serious and systematic scholarly research about the Global South (including Latin America) is plagued with challenges and pitfalls, which directly derive from the complexities of the subject matter and the inherent inconsistencies and incoherence that characterize human relations in general, and international relations (as a specific illustration of human relations) in particular. Here are some of the typical problems to be confronted in any serious research endeavor:

- How to overcome the relative (but objective) irrelevance of the Global South in international politics, taken from a Northern perspective of international studies? (This is the problem of *relative irrelevance* or *marginalization*, both in empirical and scholastic terms).
- Can we generalize about the Global South in general or even about a specific region in particular? For instance, is there something particularly unique about Latin America? Or the Middle East? Or West Africa? Or South Asia? (This is the problem of *finding patterns and formulating consistent generalizations*, both within regions and across them).
- How can we be serious and systematic in the study of regions in the Global South without falling into the descriptive trap and lack of theorizing? (This is the problem of *finding a balance and avoiding a trade-off between regional studies and general IR theorizing*).

Of course, it is much easier to list the problems than to suggest potential solutions. Let me turn now to the second part of the paper, drawing on my own research experience of the last twenty-five years about Latin American case-studies, examples, and illustrations.

## **II. Learning about the World from the Latin American Experience: Latin America as an Empirical Laboratory to Test IR Theories**

With the major exception of the Latin American version of the dependency theory, which has been a substantial theoretical contribution to the study of international politics, the region has occupied only a marginal place in theorizing about international relations in general and about international political economy (for instance, issues such as the

effect of globalization upon the distribution of wealth) in particular. Yet, my focal argument here is that the Latin American experience can serve as a useful and fascinating laboratory for testing theories of social sciences, not only on issues of war and peace (see Kacowicz, 1998: 2005; 2013; and Kacowicz and Mares, 2016), but also with reference to international political economy and crucial and paramount problems such as poverty and social inequality (see Filgueira, 2008: 41 and Kacowicz, 2013).

This theoretical and empirical lacuna is even more striking when contrasted to the strong tradition of the radical Latin American critique of imperialism, neo-colonialism, and nowadays of globalization, as developed by a vast literature on economic development, including the *dependencia* (dependency) approach of the late 1960s and the 1970s, which emphasized the nefarious role of international and structural factors, first and foremost the US influence, the role of the international financial institutions (IFIs), and the transnational presence of multinational corporations for the region's economics and politics (see Lopez-Alves and Johnson, 2007: 11; and Cardoso and Faletto, 1979).

According to the *dependencia* argument, which might still be relevant nowadays, the processes of economic globalization have led to the incorporation of the countries of the region into the global, world economy, even allowing for some form of “dependent development”, though domestically the bulk of the population, the poor and the disadvantaged, have not benefited from neither growth nor economic development. In this context, it is interesting to emphasize that for many Latin Americans economic globalization has provided a paramount political pretext for the enactment of domestic policies, either as an incentive to develop specific policies (such as the adoption of neo-liberalism *a outrance* in the early 1990s in countries like Argentina and Peru), or as a political manipulation not to perform reforms at all.

*Example # 1: Peace Studies: Zones of Peace in the Third World*  
(Kacowicz, 1998)

The term “zones of peace” has been used in reference to the Cold War period in Europe (1945-1989), and to the separate peace among the democracies developed progressively throughout the last two hundred years. Yet, in my 1998 book I moved beyond a European or Northern focus to consider the theoretical and historical significance of the term in the context of the Global South. In this context, I argued that there have been periods of “long peace,” so that zones of

peace, characterized by the absence of inter-state war, have developed in South America since 1883 and among the West African countries since their independence in the early 1960s.

In the book I explored how regional peace has been maintained in South America and in West Africa through the distilling of alternative explanations, including Realism, Liberalism, and satisfaction with the territorial status quo. My theoretical argument was that peace can indeed be maintained among non-democratic states, although there is a direct relationship between the quality of the regional peace and the type of political regimes sustained by the countries in any given region. The book addressed two fundamental questions: how the preservation of long-term peace at the regional level could be explained and whether regional peace could be sustained among states that are not democratic.

### The Long South American Peace, 1883-2018

Since the Pacific War's end in 1883 the South American region has been a "zone of peace," except for two international wars: the 1932-1935 Chaco War between Bolivia and Paraguay, and the 1941 border war between Ecuador and Peru (with two brief sequels in 1981 and 1995). Several long-standing territorial disputes existed and persisted, some eventually escalating into international crises, such as the "tug of war" between Argentina and Chile over their Patagonian border in 1902 and over the Beagle Channel Islands in 1978. Yet, most border disputes in the region have been peacefully resolved. This has occurred under the principle of *uti possidetis*, whereby the South American nations accepted their previous colonial borders as their post-independence frontiers.

Peaceful relations among the South American countries have contrasted starkly with the violent relations within their own borders, at least until the trend towards democratization in the late 1970s and 1980s. Since then, military governments in Ecuador, Peru, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brazil, Chile, and Paraguay have been replaced by democratically elected regimes. Let us briefly examine the alternative explanations for this regional peace.

International regional peace, at least in its primitive, negative phase, predated the stable peace of the mid-1980s, and the incipient pluralistic security community that emerged in the mid-1990s. The South American zone of negative peace has been maintained because

most states in the region - with the notable exceptions of Bolivia and Ecuador until 1998 - have been relatively satisfied with the territorial status quo. Negative peace was also promoted by a common cultural framework that preferred peaceful resolution of international disputes over war. Brazil, the aspiring regional hegemon also provided a pacifying presence, preferring the regional status quo since the beginning of the 20<sup>th</sup> century. The South American states also had relatively little interaction with each other until the 1960s, partly due to their geographical isolation.

With the spread of democracy in the region since the late 1970s, the South American countries have been moving toward stable peace, enhancing their economic interdependence, and furthering the economic and political integration. The improved relationships among Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, and even Chile have now made an international war in the region implausible, if not impossible. With the territorial disputes between Argentina and Chile now resolved, and with the rivalry between Argentina and Brazil now subsiding, all the South American countries except for Bolivia have become satisfied with the territorial status quo in the region.

*Example # 2: The Normative Dimension of International Relations: The Impact of Norms in International Society (Kacowicz, 2005)*

This book explored the study of international norms by suggesting several different perspectives and foundations for a much-needed dialogue on the normative dimension of international politics. In the book I examined alternative approaches to international relations that partially overlap with Constructivism and might be equally effective in the *empirical* study of international norms, such as international law and the Grotian approach to international relations (the so-called English school of international relations).

The book addressed the problem of identifying international norms and assessing their impact on the behavior of states in the international society within a regional context. The research traced several international norms of peace and security and their impact in Latin America in the last 130 years. I identified international norms through their formal development in terms of international law, and their translation into actual state behavior and regional institutionalization in Latin America, including the interaction among states and other non-state international actors.

The main argument of the book was that norms can be considered as an independent and dynamic factor that affects the quality of international society. This thesis stems from three basic assumptions: (1) The existence and persistence of international norms assumes the reality of an international (or regional) society; (2) These international norms are expressed, empirically, through social practices and institutions, such as instruments of international law; and (3) International norms of peace and security do make a difference in the foreign and domestic policies of the member-states of that society.

### Latin America as a Regional International Society:

To illustrate the impact of international norms in a regional setting, the empirical research focused on the example of the Latin American international society. Kalevi Holsti (1993: 19) argues that the Latin American countries, through a long historical and learning process, have managed to establish a unique normative system of a Latin “diplomatic culture” that has helped their governments to resolve many of their international conflicts short of war. Since gaining independence in the early 19<sup>th</sup> century, the Latin American countries have gradually built up a sophisticated and highly developed system of regional international law and institutions, including a series of regional norms that have regulated their international and domestic behavior. The Latin American nations, especially in South America, have succeeded in developing a theory and practice of Latin American exceptionalism regarding their recourse to international law - through arbitration of disputes, mediation, bilateral negotiations, and other techniques for the peaceful settlement of international disputes, rather than the use of force. It should be pointed out, however, that this normative and legal reluctance to engage in war against fellow Latin American nations never implied the lack of serious interstate disputes throughout the entire region. Moreover, the contrast between great internal violence and instability in Latin American politics and its relatively benign and civilized international relations discloses a puzzling paradox that has to be addressed as well.

The norms and principles of international law adopted by this regional society since independence include sovereignty, equality of states, and nonintervention; *uti possidetis* (recognition of the former colonial borders) and territorial integrity; peaceful settlement of international disputes, including the principles of peaceful international coexistence (*convivencia*) and consensus-seeking (*concertación*); arms control,

disarmament, and collective security; and political legalism and commitment to democracy and the protection of human rights.

In more specific terms, three clear influences can be traced from these common norms on the international relations of the region: (1) Regional norms and institutions have contributed to the maintenance of the “long peace” in South America since 1883; (2) They have reshaped the definition of state interests in terms of their foreign relations; and (3) In some cases they have moved and upgraded already existing peaceful relations in Latin America in the direction of a pluralistic security community.

*Example # 3: Globalization and the Distribution of Wealth (Kacowicz, 2013)*

The effect of globalization on poverty and inequality is a key issue in contemporary international politics, yet it has been quite neglected in the international relations and comparative politics literature. In this forthcoming book I explore the complex relationship between globalization and the distribution of wealth as a political problem in international relations, analyzing it through the prism of poverty and inequality. I develop a political framework (an “intermestic model”) that captures the interaction between the international and the domestic domains and explains those effects with a particular emphasis upon the state and its relations with society. I also specify the different hypotheses regarding the possible links between globalization and the distribution of wealth and test them in the context of Latin America during the years 1982-2008, with a particular focus on Argentina and the deep crisis it experienced in 2001-2002.

The main argument of this book is that politics plays a crucial role in our effort to make sense of the problematic effects of globalization upon domestic societies, as well as a vital part of the effort to tame globalization and to find proper solutions to its potential negative externalities, including poverty and inequality. Thus, I argue in this book that national governments act as “transmission belts,” mediating the impact of globalization upon their societies and citizenry. The stronger the states (in relation to their societies), the more effective they will be in providing “good governance” and adequate solutions to cope with poverty and inequality. Consequently, variations in the effects of globalization upon poverty and inequality are best understood by examining the interplay of domestic politics and of international relations.

### Globalization, Poverty, and Inequality in Latin America:

In empirical terms, I examine the links among globalization, poverty, and inequality in the context of the economic and social realities of Latin America in general, and of Argentina in particular, with some further reference to the cases of Chile and Brazil, all during the period between 1982 and 2008. Much of the political economy debate in Latin America at the turn of the 21<sup>st</sup> century has revolved around the effects of economic globalization and of structural reform upon economic growth, poverty, and inequality. Thus, poverty and inequality remain the major socio-economic problems of the region, with pernicious political implications and connotations, despite the impressive opening of the Latin American markets to the global economy and the encouraging trends of the early 2000s in terms of reduction of both poverty and inequality.

Why is that the case? To what extent can we blame economic globalization for the persistence of poverty and the exacerbation of inequality in the region? In general terms, one can argue that from Christopher Columbus to our days, Latin America has been strongly influenced by external and international processes, including that of economic globalization, although the region as a whole (with some particular successful exceptions, such as Chile, Costa Rica, Panama, and most recently Brazil) has failed to take full advantage of the opportunities and challenges offered by globalization, and had not been able to moderate the negative impact of these external factors (see Ferrer, 1999: 9-10). What are then the explanations for this relative failure?

Structural and *dependencista* arguments might point out to the effects of global capitalism in general, and to the financial and commercial vulnerability of the Latin American economies in particular as a possible culprit for the exacerbation of poverty, the deepening of inequality, the domestic social violence, and the chronic deficit of political legitimacy of the political systems in the region (see Romero, 2002; Filgueira, 2008; and Harris and Nef, 2008: 273-274). Conversely, an alternative domestic politics argument might suggest that the causes of poverty and inequality in Latin America are not necessarily related to economic globalization, but rather stem from the structural domestic characteristics of the Latin American societies and politics, first and foremost the relative weakness of their political institutions (see for instance Hoffman and Centeno, 2003).

A third category of explanations for poverty and inequality in the region attempts to combine both domestic and international factors,



in a kind of *inter-mestic* dynamics. Hence, I argue that the sources of poverty and inequality in Latin America are intrinsically related to the role of the state and other political actors that partly determinate the menu of choice available for their possible actions. A vicious cycle of poverty and economic inequality handicaps most Latin American countries, undermining their ability and capacity effectively to finance and deliver essential government services, including the provision of public security. The domestic and international results are homeland insecurity and crime, waves of migration, lack of political stability, the adoption of populist policies, and the reluctance of international investors to invest in unstable polities and societies.

In conclusion, in prescriptive rather than in descriptive or real terms, the state in Latin America should play a crucial role in re-creating a process of economic growth to be compatible with a gradual elimination of poverty, the reduction of inequality, and the management of economic globalization. As a matter of fact, the need to foster good governance and political and economic transparency has to be translated from the trendy political slogans of the World Bank into effective and progressive social policies to be pursued by the state. Yet, the policies necessary for the reduction of poverty and inequality cannot be expected to prosper and develop if the state's social basis remains a narrow one - as a result of implementing neoliberal economic reforms in the 1980s and the 1990s that shrunk the Latin American state in the first place (Teichman, 2002: 5).

*Example # 4: Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and the Incursion of Transnational Malign Non-State Actors (Criminals and Terrorists) (Kacowicz, Lacovsky, and Wajner, 2018)*

Traditional international norms that regulate border disputes and interstate relations are ill prepared to address the new security threats of the 21<sup>st</sup> century, which are often framed as criminal transnational flows. It is precisely the movement toward regional integration and the outbreak of regional peace across borders that make the traditional military function of borders as an external boundary delimiting territorial sovereignty irrelevant, at least in conventional geopolitical terms. Borders therefore become economic and meeting spaces for a variety of actors, public and private, to engage in significant transactions, both licit and illicit. These private and public actors might be legitimate, but they might also be illegal and criminal.

Thus, there seems to be a puzzling correlation between the existence of peaceful borders and the proliferation of transnational criminal activities, resulting from the “softening,” “loosening,” liberalization, and de-militarization of borders that become more porous and open. In this research we address then an unexplored linkage between the existence of peaceful borders and the presence of security threats posed by transnational ‘malign’ non-state actors. Criminals tend to exploit the looseness and demilitarization of the borderland, by taking advantage of the jurisdictional arbitrage created by sovereign borders to engage in transnational illicit activities across borders. Thus, a potential consequence of the coincidence between international peace and cross-border transnational flows may be the rise of variegated security challenges in the borderlands, posed by the presence and proliferation of transnational criminal organizations.

Hence, the main question we address in this research is the following: *Under which conditions peaceful borders might encourage and increase the presence of transnational malign non-state actors?* The answer should examine the following variables:

- (1) The degree of peace and integration in the borderland and between the bordering countries, which is expressed in the form of different border regimes, ranging from closed and alienated borders (under conditions of passive or active conflict), through coexisting (under conditions of negative peace or absence of war), and all the way to interdependent and integrated borders, under conditions of stable peace;
- (2) The degree of governance and institutional strength of the border states, with a special focus on border control and level of corruption, as a measure for the fragility (or alternatively, strength) of state institutions; and
- (3) The prevalent socio-economic conditions of the bordering states and the borderland, which might provide an economic rationale for or against the proliferation of transnational criminal activity.

### The Reality of Peaceful Borders in the Americas:

The relative lack of international wars in the Western Hemisphere has affected border relations in general terms. One of the principal ironies of the border disputation in the Americas is the almost complete absence of wars about the demarcation of national borders, in contrast

to cases such as Kashmir, Sudan, Kosovo, or the Arab-Israeli conflict (see Briscoe, 2008: 1; Jaskoski, Sotomayor and Trinkunas, 2015: 7; and Williams, 2016: 268). While this has been a blessing in comparison to the bloody history of Europe until 1945 and much of the Third World since then, it had affected the development of the Latin American state by negatively affecting its legitimacy and institutionalization (see Centeno, 2002). While international borders are usually recognized, they are also penetrated by the presence of transnational non-state actors, including armed criminal networks (see Domínguez, 2016).

Once peaceful international borders have become soft, open, and loose, de-militarized and “civilized,” then paradoxically transnational crime has emerged to pose new challenges to Latin America’s security and prospects of cooperation due to the vulnerability and looseness of its borders (see Pion Berlin, 2015: 214 and 216, with specific reference to the Tri-Border-Area). Hence, some borders in the Western Hemisphere are particularly prone to the presence of transnational ‘malign’ non-state actors, including Mexico’s borders with the United States, Colombia’s borders, Brazil’s Amazon frontiers, the Central American “Northern Triangle” of Guatemala, Honduras, and El Salvador, and the Tri-border-area among Argentina, Paraguay, and Brazil (see Briscoe, 2008).

#### **Four issue-areas and the *Problématique* of Latin America in the Contemporary World Order**

These four different subjects and issue-areas that occupied and pre-occupied me in the last twenty five years (regional peace; norms of peace and security; globalization and the distribution of wealth; and the relationship between borders and transnational ‘malign actors’) are somehow related to the broader question of this special issue: *What role should Latin America play in the shaping of world order(s) if at all?*

This is a normative question, not a practical one, although the distinction here between the normative and analytical dimensions is mooted. As Merke (2011) and Smith (2008) suggest, the different role(s) that Latin America could or should play in shaping the world order(s) are a function of: (1) the distribution of power in the international system in general, and in the Western Hemisphere in particular; (2) the normative framework, identities, and ideologies sustained by the Latin American nations, with a particular emphasis upon their strong adherence to the norm of sovereignty and its corollaries of noninter-

vention and territorial integrity; and (3) the structure of the international political economic system, through the effects of economic globalization and the traditional relations of dependency in terms of North-South relations (Kacowicz, 2005 and 2013).

An enhanced role for Latin America in the design of alternative and relevant world orders will be dependent not only on external factors to the region (such as the global distribution of power and the rules of the game), but first and foremost upon the willingness and capabilities of Latin American countries to embark on a significant integration project that will increase their bargaining power vis-à-vis the rest of the world, beyond their rhetorical utterances of good Bolivarian intentions. As Lowenthal and Baron (2015: 36) argue, “Latin America is no longer off the international radar screen.” Brazil and Mexico are significant international if not global players, as well as some famous (or infamous) Latin American non-state actors, whether they are regional multinationals (*multilatinas*) or transnational drug cartels.

## Conclusions and Extrapolations

In the four examples from different (though related) issue-areas mentioned above (zones of peace, regional society, globalization and the distribution of wealth, and transnational security threats) I have used the empirical examination of the Latin American region as a laboratory to test my theoretical arguments and hypotheses. To what extent can we derive some conclusions and extrapolations, including a healthy dose of self-criticism in this regard? Here is a partial list, in lieu of conclusions, so the reader might deduct her own extrapolations and speculations:

- It is obvious from the four examples that in order to grasp the political dynamics of the Global South there is a clear need to link and relate comparative politics to international relations in the study of the developing world in general and of Latin America in particular. Thus, there is a need to link international and domestic politics, including the domestic structures of state and the state-society nexus (hence, the need to develop *inter-mestic* arguments).
- A *regional analytical perspective* is of paramount importance in the post-Cold War era to understand the Global South, since regions are likely to have substantially more autonomy and leverage (but not necessarily relevance) from major powers in the international system in our contemporary age.

- It is possible and even imperative, to theorize about the Global South across different issue-areas in search of common patterns, ranging from the international security realm (peace and security) to the realm of international political economy (i.e., the impact of economic globalization upon the distribution of wealth). And yet, the possibility to generalize across different issue-areas remains very limited, since power does not travel freely (in other words, it is not easily fungible) from one issue-area to another.
- It is probably easier to focus upon a particular region in the Global South (for instance, South America within Latin America) rather than to try to generalize across the twelve or so “regions” of the developing world (South America, Central America and the Caribbean, Northeast Asia, Southeast Asia, South Asia, Central Asia, West Africa, North Africa, East Africa, Central Africa, Southern Africa, and the Middle East). Hence, the possibility to compare and draw generalizations and extrapolations about the Global South as a whole remains a very difficult if not impossible intellectual exercise, so we should act with caution and prudence in that regard.
- Even while disaggregating “Latin America” into two different sub-regions (South America vs. Central America and the Caribbean), the possibility of generalizing and finding common patterns remains very limited, due to the large regional variance in the distribution of power and different national policies adopted by the member states of a specific sub-region (for instance, Brazil is very different from Bolivia, and Costa Rica from Haiti). We then face the dilemma and the trade-off between an attempt to generalize and extrapolate vs. the intention to be as accurate and precise as possible.
- Latin American security and political-economic issues remain at a paramount place in order to understand Latin American politics, economics, and societies, both in international relations and in domestic terms. Moreover, Latin America serves as an empirical laboratory to explore and suggest hypotheses and theories to make sense of this complex reality. In addition, Latin American security and political economy can serve as a source of inspiration to offer genuine contributions to the general discipline of international relations, well beyond the Western Hemisphere.
- In our quest for theorizing and conducting research in international relations, the challenge remains to refer to the different regions of the Global South (in my case, I used Latin America across different issue-areas) not just as an empirical laboratory to test IR theories,

but in itself as providing puzzles and generating theoretical queries that might be relevant not just for any specific region, but for the (academic?) world as a whole. This remains, by definition and substantially, a very incomplete and unfulfilled quest. But this intellectual journey goes on.

- As for the broader issue of this volume, regarding the insertion of Latin America in the world order, we might suggest that world order scenarios affect unevenly different regions of the world. Thus, in coping with different world orders, the view from the Global South in general, and from Latin America in particular, remains relevant. In practice, world orders are translated, adapted, and distorted by the views from the South. Hence, the design of global architecture through world orders should be channeled through specific regional perspectives, like in the Latin American case.

## References

- Ayoob, Mohammed, *The Third World and Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995).
- Bernal-Meza, Raúl, *Sistema Mundial y MERCOSUR: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires/GEL, 2000.
- Bernal-Meza, Raúl and Silvia Victoria Quintanar (eds.), *Regionalismo y Orden Mundial: Suramérica, Europa, China*, Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2012.
- Briscoe, Ivan, "Trouble on the Borders: Latin America's New Conflict Zones," *FRIDE Paper*, 2008.
- Cardoso, Fernando H. and Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, CA: University of California Press, 1979.
- Centeno, Miguel Angel, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park: Pennsylvania State University Press, 2002.
- Covarrubias, Ana, and Jorge I. Domínguez, "Introduction: Latin America in World Politics," in Ana Covarrubias and Jorge I. Domínguez (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, London: Routledge, 2015, 1-21. Domínguez, Roberto, "Security Governance in Latin America," Paper presented at the 34<sup>th</sup> International Congress of LASA, New York, May 27-30, 2016.

- Escudé, Carlos, "Who Commands, Who Obeys, and Who Rebels: Latin American Security in a Peripheral-Realist Perspective," in David R. Mares and Arie M. Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*, London: Routledge, 2016, pp. 56-66.
- Ferrer, Aldo, *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la Globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Filgueira, Fernando, *El Desarrollo Maniatado en América Latina: Estados Superficiales y Desigualdades Profundas*, Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- Harris, Richard L. and Jorge Nef, "Globalization and Regionalization in the Americas," in Richard L. Harris and Jorge Nef, eds., *Capital, Power, and Inequality in Latin America and the Caribbean*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2008, pp. 273-319.
- Hoffman, Kelly and Miguel Angel Centeno, "The Lopsided Continent: Inequality in Latin America," *Annual Review of Sociology* 29, 2003, pp. 363-390.
- Holsti, Kalevi J., *The State, War, and the State of War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Jackson, Robert H., *Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Jaskoski, Maiah, Arturo C. Sotomayor, and Harold A. Trinkunas, "Borders in the Americas: Theories and Realities," in Maiah Jaskoski, Arturo C. Sotomayor, and Harold A. Trinkunas (eds.), *American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2015, pp. 1-15.
- Kacowicz, Arie M., *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany: State University of New York Press, 1998.
- Kacowicz, Arie M., *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*, Notre Dame, IN: The University of Notre Dame Press, 2005.
- Kacowicz, Arie M., *Globalization and the Distribution of Wealth: The Latin American Experience, 1982-2008*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Kacowicz, Arie M., Exequiel Lacovsky, and Daniel F. Wajner, "Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and the Incursion of Malign Non-State Actors in the Americas," Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem, Department of International Relations, unpublished paper, 2018.

- Kacowicz, Arie M. and David R. Mares, "Security Studies and Security in Latin America: The First 200 Years," in David R. Mares and Arie M. Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security*, London: Routledge, 2016, pp. 11-29.
- Lopez-Alves, Fernando, and Diane E. Johnson, "Introduction: Uncertainty and Globalization," in Fernando Lopez-Alves and Diane E. Johnson, eds., *Globalization and Uncertainty in Latin America* (New York: Palgrave), 2007, pp. 47-76.
- Lowenthal, Abraham F. and Hannah M. Baron, "A Transformed Latin America in a Rapidly Changing World," in Ana Covarrubias and Jorge I. Domínguez (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, pp. 25-41 London: Routledge, 2015.
- Merke, Federico, "Framing Global Security in South America," Paper presented at the workshop on Global Security Regimes in the Making, Rio de Janeiro, Brazil, 2011.
- Reuveny, Rafael, and William R. Thompson, eds., *North and South in the World Political Economy*, New York: Wiley, 2008.
- Romero, Alberto, *Globalización y Pobreza*, Bogota: UMA, 2002.
- Russell, Roberto, and Juan Gabriel Tokatlian, "Grand Strategy," in Jorge I. Domínguez and Ana Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, London: Routledge, 2015, pp. 58-73.
- Russett, Bruce, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Sela, Avraham, *The Decline of the Arab-Israeli Conflict: Middle East Politics and the Quest for Regional Order*, Albany, NY: State University of New York Press, 1998.
- Serbin, Andrés, "Movimientos Tectónicos Globales y Escenarios de Transición Regional", *Pensamiento Propio*, 44, July 2016.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, New York: Oxford University Press, 2008.
- Teichman, Judith, "Latin America in the Era of Globalization: Facing the Challenges of Second-Stage Reform," Paper presented at the ISA Annual Meeting, New Orleans, March 23-27, 2002.
- Williams, Phil, "Illicit Threats: Organized Crime, Drugs, and Small Arms," in David R. Mares and Arie M. Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security* (London: Routledge), 2016, pp. 266-276.



# Autores

---

## **Peter Birle**

Doctor y Magíster por la Universidad de Maguncia. Director Científico del Instituto Ibero-Americano de la Fundación Patrimonio Cultural Prusiano y Docente de Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín.

## **Jessica Byron**

Professor Jessica Byron is the Director of the Institute of International Relations at UWI St. Augustine Campus in Trinidad. She was previously a visiting professorial fellow in the UWI Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), UWI Mona, Jamaica. Her discipline is International Relations and she is the former Head of the Department of Government, University of the West Indies, Mona, Jamaica. She was also previously the UWI Coordinator of a tripartite B.Sc./M.Sc. programme in Politics and International Cooperation involving the UWI, Université Antilles-Guyane and the University of Bordeaux IV. She serves as Visiting Lecturer in the graduate programme on International and Comparative Politics at the Université Antilles in Guadeloupe and is a member of the CLACSO Working Group on Crisis, Response and Alternatives in the Caribbean. For many years she was a member of the academic and advocacy network Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Her research interests include Caribbean and Latin American regionalism and small states/societies in the global political economy. She was the Caribbean convenor on the Executive Committee of a research and advocacy programme “Building Global Democracy” ([www.bgd.org](http://www.bgd.org)) based at the University of Warwick 2008 - 2012. Her most recent publication is: (2016) “Summitry in the Caribbean Community: A Fundamental Feature of Regional Governance”, in Mace G., Therien J-P, Dabene O., Tussie D. eds. *Summits and Regional Governance: The Americas in Comparative Perspective*. New York: Routledge Global Institutions Series.

**Rafael Castro**

Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Kiel y Research Fellow en el German Institute of Global and Area Studies de Hamburgo, Alemania. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y abogado de la Universidad Santiago de Cali.

**Nicolás Comini**

Director de la Licenciatura y la maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, Argentina. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella y de la New York University, Buenos Aires. Miembro de la Junta Directiva de CRIES. Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Master en Integración Latinoamericana (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL). Fue becario CONICET, Fulbright Commission, de la Benemérita Universidad de Puebla, del DAAD, la Johns Hopkins University, la Università degli Studi di Torino, entre otros.

**Wolf Grabendorff**

Consultor y profesor en la Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador). Estudió Historia, Sociología, Ciencia Política y Relaciones Internacionales en Frankfurt, Grinnell y Berlín. Trabajó para el Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad y fue corresponsal de la TV pública alemana. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), ha sido también representante en Colombia y Ecuador de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Sus más de 150 publicaciones se centran en temas de relaciones internacionales y seguridad en América Latina.

**Alberto Hutschenreuter**

Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor en la Universidad Abierta Interamericana y en la Escuela Superior de Guerra Aérea. Anteriormente se desempeñó como profesor en la Universidad de Buenos Aires y como Director de Equilibrium Global. Su último libro, en co-autoría con el Dr. Carlos Fernández Pardo, se titula "El roble y la estepa. Alemania y Rusia".

**Oswaldo Raúl Jarrín**

Ministro de Defensa del Ecuador. General de División, Doctor en Ciencias de la Educación y Estudios Militares realizados en Francia, Brasil, Argentina, Inglaterra, Israel y EEUU. Fue Ministro de Defensa del Ecuador, Jefe del Comando Conjunto de las FFAA del Ecuador, Subsecretario de Defensa Nacional, Secretario del Consejo de Seguridad Nacional y Profesor-investigador de FLACSO y la Universidad Internacional del Ecuador. Actualmente es Profesor de la Universidad de las Américas, del Instituto Nacional de Defensa, la Universidad San Francisco y la Escuela Politécnica Nacional.

**Arie Kacowicz**

Prof. Arie Marcelo Kacowicz es Profesor de Relaciones Internacionales (Full Profesor) en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Hebrea de Jerusalem, y titular de la Cátedra a nombre de Haim Weizmann de Relaciones Internacionales. Oriundo de Buenos Aires, terminó su doctorado en la Universidad de Princeton, Estados Unidos en 1992, y se desempeña como miembro de la Facultad en la Universidad Hebrea desde 1993. Ha sido Profesor Visitante en la Universidad del Salvador (USAL), Universidad de San Martín y FLACSO en Buenos Aires; en la Universidad de Notre Dame y la Universidad de Georgetown en los Estados Unidos, y en la Universidad Alfonso X "El Sabio" en Madrid.

Autor y editor de ocho libros, que incluyen: *Globalization and the Distribution of Wealth; The Latin American Experience, 1982-2008* (Cambridge University Press, 2013); y *Routledge Handbook of Latin American Security* (Routledge, 2016, co-editado con David Mares). Sus áreas de investigación incluyen: teorías de Relaciones Internacionales; estudios de la paz; globalización y gobernanza global; relaciones internacionales de América Latina.

**Fernanda Magnotta**

Fernanda Magnotta es doctoranda por el PPGRI San Tiago Dantas (UNESP / UNICAMP / PUC-SP), especialista en Globalización y Cultura (FESP-SP) y Bachiller en Relaciones Internacionales (FAAP). Sus principales focos de investigación son relaciones internacionales y análisis de la política exterior, especialmente dirigidas a Estados Unidos. Sus campos de interés académico son tradiciones e ideologías políticas y decision making de los Estados Unidos. Actualmente es profesora y coordinadora del curso de Relaciones Internacionales en la FAAP.

**Jorge E. Malena**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina, Magister en Estudios sobre China por la Universidad de Londres. Director de la carrera "Estudios sobre China contemporánea" de la Universidad del Salvador. Profesor de la Univ. del Salvador, el Instituto del Servicio Exterior, y las universidades nacionales de Córdoba, La Plata y Lanús. Miembro consejero del CARI, del cual integra el Comité de Asuntos Asiáticos y es coordinador del Grupo de Trabajo sobre China. Miembro de la Asociación Mundial de Estudios sobre China. Galardonado en 2013 con el "Special Book Award of China" en reconocimiento a su trayectoria de investigación y enseñanza sobre China (primer latinoamericano que recibe ese premio). Su libro titulado "China, la construcción de un país grande" en 2016 fue traducido al chino y publicado por la China Intercontinental Press.

### **Paz Verónica Milet**

Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Actualmente es investigadora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de FLACSO Chile. Ha desarrollado diferentes líneas de trabajo, específicamente en las áreas de arquitectura del sistema internacional, integración regional, relaciones vecinales y seguridad regional. Editora y co-autora de “Desafíos en la relación entre Chile y el Perú”, “América Latina, Caribe y China: escenarios estratégicos”.

### **Raúl Ochoa**

Profesor de Posgrado de Teoría del Comercio Internacional- Internacionalización de Empresas – Escenarios Internacionales en las siguientes Universidades: FCE – UBA, UNTREF, UNQ, UCA y Universitat Mendoza. Miembro Consejero del CARI – Co-chair por CARI en el Task Force de Trade, Investment and Tax Cooperation del T-20 (Think Tanks) del G-20 Argentina 2018. Miembro del Instituto de Política Internacional de la ANCMYP- Miembro del Grupo China del CARI- Escribe regularmente para medios nacionales.

### **Eduardo Pastrana Buelvas**

Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ), líder del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina en Integración (GRIALI), Consultor de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia (KAS). Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig-Alemania.

### **Carlos Quenan**

Autor de numerosos libros y artículos sobre relaciones económicas internacionales y la macroeconomía y el desarrollo de América Latina y el Caribe, es profesor de Economía en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine (IHEAL) de la Universidad Sorbonne Nouvelle y vice-presidente del Institut des Amériques, Francia. Entre otras responsabilidades administrativas ha sido presidente del Consejo Europeo de Investigaciones sobre América Latina (CEISAL) y actualmente es vice-presidente del Foro Académico Permanente América Latina y Caribe-Unión Europea (FAP ALCUE).

### **Antonio Romero**

Economista cubano, Doctor en Ciencias Económicas, con mención en Economía Internacional, por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Profesor titular de la Universidad de La Habana (UH). Se desempeñó como director del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la UH desde enero /1992 hasta abril/2002. A partir de abril de 2002 comenzó a trabajar como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) hasta diciembre

de 2011. A su regreso a La Habana, se reincorporó al trabajo en el CIEI. Actualmente es Decano de la Facultad de Economía y Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe “Norman Girvan” de la Universidad de La Habana. En agosto de 2015, la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla, Colombia) le confirió el título de Doctor Honoris Causa en Ciencias Sociales y Humanas por su contribución intelectual en el campo de las relaciones económicas internacionales y los estudios del Caribe. A lo largo de su trayectoria profesional ha publicado más de 60 artículos en revistas especializadas sobre economía, desarrollo y relaciones internacionales.

### **José Antonio Sanahuja**

Doctor en Ciencias Políticas (Universidad Complutense) y M.A. en Relaciones Internacionales (Universidad para la Paz de Naciones Unidas). Profesor de la Universidad Complutense e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación Carolina, la Fundación EU-LAC y distintas ONGs. Docente en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Escuela Diplomática y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España), y miembro del Consejo Académico de Honor de CRIES.

### **Andrés Serbin**

Andrés Serbin, Antropólogo social (UNLP), Mg. Sc. en Psicología Social (USB), y Doctor en Ciencias Políticas (UCV), es actualmente Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Profesor Titular jubilado de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), miembro Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) y miembro del Consejo Académico de la Maestría en RRII de la USAL (Argentina) y de la Maestría en BRICS de la Universidad de San Petersburgo (Rusia). Ha sido Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y asesor, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diferentes organismos internacionales. Asimismo, ha ocupado cargos directivos en la Latin American Studies Association (LASA) y el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC) y la presidencia de la Caribbean Studies Association (CSA) y la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), y ha sido profesor e investigador invitado en universidades de los EEUU (Harvard, Pennsylvania y FIU), Gran Bretaña (Warwick) y Francia (Sorbonne III y Marseille/Aix en Provence); y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha dirigido numerosos proyectos y programas a nivel regional y el Taller Académico Cuba-

Estados Unidos (TACE). Es compilador de más de treinta volúmenes colectivos en español y en inglés, autor de varios libros y de más de trescientos artículos en revistas y publicaciones especializadas. Director de la revista trilingüe *Pensamiento Propio* y fundador y coeditor del *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe* desde 1998.

**Tullo Vigevani**

Doctor en Historia (Universidad de San Pablo). Profesor de la Universidad Estadual Paulista. Publicó 147 artículos en revistas especializadas, 62 capítulos de libros y 14 libros. Se especializa en MERCOSUR, política exterior brasileña, globalización, paradiplomacia y regímenes internacionales.

# América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales

**Andrés Serbin (Editor)**

El sistema internacional se encuentra en una etapa de transición de su ordenamiento geo-económico y geopolítico: crisis de la globalización, de la gobernanza global y del multilateralismo; reconfiguración y difusión del poder mundial y emergencia de nuevos actores, estrategias y narrativas que estructuran un nuevo orden internacional plagado de riesgos e incertidumbres, a la par de transformaciones importantes en el mapa político regional y en los esfuerzos de coordinación y convergencia de los países de la región. En este contexto, América Latina y el Caribe se enfrentan al impacto de un escenario global y regional complejo que demanda respuestas adaptativas y transformadoras por parte de sus gobiernos. En base a la contribución de un conjunto de especialistas de la región, el libro América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial. Globalización, poder y regionalismo, aborda estos problemas desde enfoques teóricos, disciplinas y experiencias diferentes y presenta un panorama de los cambios globales y de sus impactos regionales que configura una guía útil y plural para decisores políticos y económicos, analistas e investigadores, y ciudadanos con un interés de entender el rol y el rumbo de nuestra región en este nuevo orden mundial.

