



América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo

Érika M. Rodríguez Pinzón

Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
de la Universidad Complutense de Madrid
erikamaria.rodriguez[@]gmail.com

Resumen

El sistema internacional se encuentra en un momento histórico de cambio y reacomodación. La tendencia global parece mostrar que el futuro cercano estará marcado por la confrontación de grandes potencias, aun conectadas a través de una compleja red de vínculos comerciales, tecnológicos y sociales. A su vez, los demás actores, constituidos en grandes bloques regionales, buscarán consolidar su autonomía para actuar de forma independiente, según sus intereses particulares. Ante ese panorama, y con las terribles consecuencias de la pandemia y de sus déficits estructurales, América Latina enfrenta grandes dificultades para encontrar su espacio en el nuevo orden. La región se encuentra, además, en una grave crisis de sus modelos de regionalismo. La fragmentación y la polarización debilitan las opciones para abordar los desafíos conjuntos y para diseñar un proceso regional de “autonomía estratégica”. Este documento comienza con un examen sobre el contexto geopolítico de transición para dar paso al análisis de la región en varias dimensiones: en primer lugar, de su regionalismo y, en segundo lugar, de sus relaciones con China, EE.UU., Europa y otros países relevantes. La tercera parte presenta la postura latinoamericana frente a los principales desafíos globales y se pregunta por su capacidad para afrontarlos.

Palabras clave

América Latina, relaciones internacionales, multilateralismo, regionalismo, geopolítica, globalización.

Abstract

The international system is in a historical stage of change and readjustment. Global trends show that the future will be determined by the confrontation of great powers and regional blocks, connected in a complex network of commercial, technological and social links. At the same time, global agents seek to consolidate their autonomy and independence, according to their interests. In this scenario, and due to the effects of the pandemic, Latin America is struggling to find its international place. Faced with this situation, the regionalist model of Latin America is in crisis. The fragmentation and polarization of Latin America discourage a process of “strategic autonomy”. This working paper studies the changes in the current geopolitical context, and analyzes the situation in Latin America in several dimensions: regional; and regarding the relations with China, the US, Europe, and others relevant countries. Finally, the document presents some Latin-American approaches to the main global challenges.

Keywords

Latin America, international relations, multilateralism, regionalism, geopolitics, globalization.

Érika M. Rodríguez Pinzón

Doctora en Relaciones Internacionales, es investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid y coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas. Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia (2000). Ha realizado, entre otros, cursos de posgrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; en el Banco Interamericano de Desarrollo, y en la London School of Economics. Ha sido investigadora visitante en las universidades de Carleton, Copenhague y Nacional de Colombia.

Con la colaboración de

fundación



1. Introducción: América Latina en el mundo

Los años 2020 y 2021 vienen marcados por situaciones que poco tiempo atrás se consideraban inimaginables: la paralización de las grandes economías, la constatación de la fragilidad sanitaria de los sistemas del bienestar o las limitaciones, sin precedentes recientes, de las libertades civiles por cuenta del control de la pandemia. Una situación que, sin duda, ha llevado a reconocer el peso de la interdependencia global, un renovado rol de los Estados y la fragilidad de las certezas sobre el desarrollo. Mientras todo el sistema social se estremecía, solo la ciencia ha traído soluciones. Sin embargo, el conocimiento y el acceso a la tecnología, como ha ocurrido muchas veces antes, han demostrado su estrecha vinculación con el poder y la política.

Para América Latina, las malas noticias no fueron una sorpresa en el aciago 2020. Hace años que la región transita sin brújula entre las turbulencias del sistema internacional. La crisis económica, la explosión social, las persistentes fallas estructurales y la polarización política se conjugan oscureciendo el panorama regional. Pero si América Latina miraba y mira al mundo con incertidumbre, lo cierto es que hace tiempo que el mundo no mira a América Latina.

Más allá de situaciones localizadas, como el Acuerdo de Paz en Colombia de 2016, el deterioro de la situación de Venezuela agudizado desde mediados de 2010, o las múltiples crisis de Haití, la región no despierta interés internacional. Incluso para EE.UU. dejó de ser un foco de atención. Paradójicamente su situación de “territorio de paz”, es decir, sin guerras internacionales, la alejó de las preocupaciones globales cuando la guerra contra el terror centró todos los focos en los “países que exportaban terrorismo” (Malcorra, 2019). Solo Donald Trump revivió el interés estadounidense en su violento discurso contra la inmigración, identificando al territorio por debajo del Río Bravo con una fuente indiscriminada de amenazas. Mientras tanto, China hacía valer su poder económico, reconfigurando la inversión y las posibilidades de financiación de los países latinoamericanos. La condición de países de renta media también alejó a los latinoamericanos de las políticas de desarrollo. Los donantes concentraron los menguados recursos de la poscrisis financiera en los países más pobres y solo Haití entra en esta categoría en la región.

Sin embargo, al referirnos al futuro del mundo, inevitablemente hay que volver la vista a América Latina: por sus recursos naturales, por el agua, por sus bosques, pero también por sus tendencias demográficas que aún le auguran un saldo de juventud para enfrentar las próximas décadas. No se trata solo de una cuestión de activos; en la reacomodación del sistema internacional también desempeñan un papel relevante la forma en la que actúen los 46 países que componen la región, sus alianzas, su capacidad para presentar y movilizar sus intereses internacionales. La actual perspectiva, marcada por la pandemia y la crisis sanitaria y social, es preocupante, pero la región no puede seguir en la sombra.

Este documento presenta el escenario geopolítico actual y revisa a continuación el regionalismo latinoamericano, la relación de la región con las principales potencias globales y su posición ante los retos multilaterales. El texto se plantea desde una visión crítica, pero también confiada en que hay opciones

para que el papel de América Latina en el mundo redunde en la calidad de vida de sus más de 600 millones de habitantes.

2. Un contexto geopolítico de transición

Nos encontramos ante un cambio de ciclo histórico del sistema internacional (Sanahuja, 2020a), un periodo de profundo reacomodo en el que emergen poderes, se erigen distintas formas de organización y los diversos actores se ven obligados a moverse para encontrar nuevos equilibrios relativos. No tenemos certeza de cuánto tiempo puede tomar un cambio de estas características, ni cuáles son los procesos necesarios para que se reajusten las diferentes dimensiones del sistema internacional. Ciertamente, la brevedad de la historia moderna y contemporánea aún no permite hacer predicciones precisas sobre estos procesos. Sin embargo, estamos completamente seguros de estar atravesando dicho periodo y abundan los análisis sobre la forma hacia la que transita el sistema internacional. Desde diferentes lentes analíticas de las relaciones internacionales se plantean varias hipótesis sobre la forma que está tomando el mundo.

La crisis de 2008 marcó el fin de la globalización, entendida como estructura histórica y orden internacional hegemónico. Esto implica cambios estructurales, tanto en el modelo productivo como en la división internacional del trabajo, y pone en cuestión las instituciones, normas e ideas en las que se basó el orden liberal internacional desde 1990, marcado por el capitalismo de mercado y la globalización (Sanahuja y López Burian, 2020).

El mundo que devino con la Posguerra Fría era lo más parecido a un cosmos para Washington: liderazgo global indiscutido, primavera democrática liberal y auge de la economía de mercado (Actis y Malacalza, 2021). Este mundo seguía un patrón de globalización fuertemente regionalizada, que sustentó una particular forma de internacionalismo liberal como orden internacional hegemónico (Sanahuja, 2019a). En ese orden, que parecía dispuesto a proyectar un derrotero cosmopolita, en realidad no existían bases asentadas para la igualación global de las oportunidades y para la disminución de la incertidumbre, sino que se trataba de un espejismo fundado en un optimismo excesivo de las élites occidentales sobre las oportunidades de la globalización.

Nos encontramos en una situación en la que, al romperse los equilibrios previos del orden social, los liderazgos políticos enfrentan la necesidad de decantarse ante distintas opciones de reconstrucción de los nuevos equilibrios o de adaptarse a las nuevas circunstancias. Se trata de una transición del poder en el plano sistémico, en la medida en que hay una disputa entre una potencia en declive y otra en ascenso por la distribución relativa de capacidades materiales, influencia y prestigio, con un componente inherente de conflicto. Un momento histórico, dado que este proceso de cambio tiene lugar a escala global y, a su vez, una coyuntura crítica en medio de una transición de poder que sacude los cimientos del orden mundial liberal en todos los ámbitos (Actis y Malacalza, 2021).

Este planteamiento introduce uno de los debates más relevantes del momento sobre la estructura hacia la que transita el orden internacional: ¿se tratará de una bipolaridad comparable a la de la Guerra Fría o vamos hacia un modelo distinto en el que es imposible que se produzca un desacople total entre China y EE.UU., ni un alineamiento de los demás actores?

Algunos especialistas plantean que el proceso resultante parece ser un nuevo bipolarismo con alto nivel de interdependencia e interconexión global, pero que a diferencia de la Guerra Fría tiende a una baja polaridad, dado que no hay una estructura de bloques rígidos (González, Hirst, Luján, Romero y

Tokatlian, 2021). Por su parte, Bywaters, Sepúlveda y Villar Gertner (2021) señalan que, aunque seductora, la lectura de una nueva Guerra Fría es cuanto menos prematura dada la multiplicidad de actores y sus tipos, la fragmentación del poder y la creciente complejidad de la gobernanza global. Esta compleja red de interacciones hace imposible plantearse el escenario de predictibilidad y orden que se constituyó tras la Segunda Guerra Mundial. Más aún, incluso si el sistema en configuración fuese de tipo bipolar, la analogía no es automática. Para los autores citados, la Guerra Fría, más que una determinada distribución del poder fue un fenómeno de amplio espectro que estructuró el conflicto político en torno a dos modelos mutuamente excluyentes de progreso. La diferencia crucial es que la disputa entre Washington y Beijing dista de tal alcance, dada la interdependencia económica que haría altamente costoso un enfrentamiento de tipo Guerra Fría.

Los primeros elementos del análisis apuntan a la complejidad de las redes, relaciones y actores y a la dificultad de que se produzca un desacople entre las dos potencias. Pero, lo cierto es que los propios conceptos de polaridad y de bipolaridad resultan conflictivos. Para Kenneth Waltz (1979), un “polo” tiene una posición dominante en todas las dimensiones que fundamentan el poder: población, recursos, economía, fuerza militar, estabilidad política y capacidad organizativa. El poder relativo sobre esas capacidades puede determinar que el sistema tenga una de estas tres formas: unipolar, bipolar o multipolar (excepcionalmente tripolar).

Como señala Sanahuja (2020a), si se asume dicho marco el cambio sistémico se limita a esas tres variantes y, por consiguiente, el análisis se centraría en las dinámicas de dominación y dependencia y, en su caso, del equilibrio de poder dentro de un sistema internacional anárquico. Una visión centrada en estas dinámicas no es capaz de entender multidimensionalmente el impacto de los procesos de descolonización que alteraron radicalmente la imagen del mundo, desestima los actores no estatales y los vínculos transnacionales, y descuida las dimensiones no materiales del poder. Asimismo, no es capaz de asimilar los cambios en la economía política internacional a través del ascenso de la globalización. Más aún, la narrativa de la polaridad confunde estructura y agencia, queriendo ver cambios estructurales de ciclo largo donde no hay sino agencia de corto plazo y desconoce su propio rol como discurso de poder, de legitimación de los actores y como factor generativo de las capacidades materiales de ambos bloques (Sanahuja, 2020a).

Desde esta visión crítica, la reacomodación estructural afecta a la agencia en cuanto genera lógicas laxas o difusas de los liderazgos dominantes y, además, conlleva la presencia de diversos tipos de regionalismo y grados de regionalización (Sanahuja, 2017). Es decir, supone una renovación de las estructuras de relacionamiento regional. Así, la geografía de los espacios compartidos vuelve a ser determinante.

Por su parte, Actis y Malacalza (2021) rescatan elementos de la “transición del poder” para dibujar la fase de cambio como la tensión entre dos procesos: “Westfalia”, por un lado, y “mundialización” por el otro. El primero de los procesos pone el acento en los Estados nación, las fronteras, el territorio, la soberanía y el control de los flujos transnacionales. El segundo diluye la noción de frontera, dejando traslucir el papel de los actores no gubernamentales, las grandes corporaciones transnacionales, la banca financiera multinacional, las organizaciones criminales y los movimientos sociales transaccionales de ambientalistas, feministas o de derechos humanos, entre otros.

Estas propuestas analíticas nos llevan a abordar otra de las dimensiones del cambio en el sistema: la crisis de la globalización. Esta ha estado impulsada tanto por factores de estructura como de agencia. Entre los cambios de estructura, se cuentan el cambio social y de expectativas generado por la propia globalización o los cambios tecnológicos, que conllevan una nueva organización internacional de la

producción. Ambos generan tensiones sociales. Entre los factores de agencia, están el ascenso de fuerzas políticas nacionalistas, “iliberales” y de extrema derecha que se nutren del mayor descontento social, el cuestionamiento del multilateralismo y el regionalismo por parte de esos actores políticos, y la posición revisionista de los países emergentes que, en conjunto, dan paso a una nueva competencia geopolítica (Sanahuja, 2019a, 2109b, 2020a).

El debate en curso sobre los procesos que están teniendo lugar en el mundo discute si la crisis de la globalización va a dar lugar al desarrollo de una posglobalización o una desglobalización. Esto es, o bien una globalización que, aunque sigue en desarrollo, tiene nuevas características que la configuran como una fase posterior; o bien una desglobalización interpretada como una posglobalización con rasgos diferentes, alternativos al sistema actual y con nuevos focos de dinamismo.

Cabe pensar incluso en una globalización posoccidental, asiática (Serbin, 2019a), pero con una participación proactiva de potencias y regiones emergentes y reemergentes como India, Rusia, Turquía, Irán o Euroasia (Serbin, 2018). Tal como señala Serbin (2019a), y en consistencia con la formulación de la tensión entre “Westfalia” y “mundialización” planteada por Actis y Malacalza (2021), el proceso genera una contradicción entre la globalización desarrollada en términos de intercambio de bienes, servicios, personas e ideas —en un marco de creciente interdependencia— y una desglobalización que se despliega a través de una fragmentación regional, de órdenes normativos superpuestos y de múltiples dependencias. Y, posiblemente, una confrontación entre el orden liberal internacional establecido y la emergencia de un nuevo orden euroasiático en potencia, que no responde a los valores políticos liberales y que apunta a conformar nuevas modalidades de gobernanza global menos universal y más fragmentada.

Esto supone el cuestionamiento de las normas e instituciones cosmopolitas o liberales y plantea enormes retos para la gobernanza del mundo. Cambiarán las modalidades que asumirán las diferentes formas de cristalización de esa globalización en los ámbitos regional y nacional y, junto a ellas, algunas de las normas y valores asociados con el orden global liberal (Serbin, 2019a).

La tensión ya se ha materializado en los escenarios multilaterales, como en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 2017 o en la Organización Mundial de la Salud (OMS), con la aparición de la pandemia global en 2020. En ambos casos, el entonces presidente de EE.UU., Donald Trump, protagonizó la defensa del proteccionismo frente a la defensa de la globalización encarnada por el gobierno chino (Rudd, 2018; Serbin, 2019a).

Siguiendo con Actis y Malacalza (2021), se trata de una situación crítica en la que coexisten fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas del orden internacional, y cuyo principal escenario es la intensificación de la disputa hegemónica entre EE.UU. y China con sus consecuentes turbulencias. Entre ellas, la tendencia global hacia el caos y la entropía, y lo que esto implica en términos de multiplicación y transversalización de los riesgos globales, así como los desafíos geopolíticos, geoeconómicos y geotecnológicos y de nuevas presiones y tensiones en los espacios de autonomía. Volviendo al argumento crítico sobre el enfoque de la polarización, lo que se plantea es que las fuerzas centrífugas y centrípetas crean un escenario internacional marcado por una “rivalidad cooperativa” entre EE.UU. y China, en la que es improbable un desacoplamiento rápido, dada la interdependencia entre sus economías y los costos para ambas partes de una guerra comercial (Nye, 2017, 2020).

En el marco de la “rivalidad cooperativa” entre dos potencias, las regiones surgen como espacios de interrelación y coordinación, lo que lleva a plantear la posibilidad de un sistema multirregional de las relaciones internacionales o la construcción de un orden mundial multilateral regionalizado. Esto su-

pone que el análisis de las relaciones internacionales deba pasar de los dos niveles tradicionales (nacional e 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 (Pastrana Buelvas y Castro, 2018).

La pandemia, por su parte, actúa como un acelerador de este proceso. Así, tal como señala la CEPAL:

A mediano plazo reforzará dos macro tendencias interrelacionadas que ya se perfilaban anteriormente. La primera es la reducción de la interdependencia productiva, comercial y tecnológica entre las principales economías mundiales, en particular entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y los Estados Unidos y China, por otra. La segunda es hacia un comercio mundial con un menor nivel de apertura, más permeado por consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, con una mayor frecuencia de conflictos y una institucionalidad multilateral debilitada. El resultado neto no será una reversión de la globalización, sino una economía mundial más regionalizada, organizada en torno a tres grandes polos productivos: América del Norte, Europa, y Asia Oriental y Sudoriental (CEPAL, 2021).

En el escenario de órdenes regionales emergentes, América Latina enfrenta en una mala situación estas transformaciones sistémicas por varios motivos, entre ellos: la pérdida de gravitación internacional, su división y fragmentación, y su falta de mecanismos fundamentales de articulación y liderazgos para encabezar la acción colectiva. En un contexto mundial marcado por la incertidumbre, no resulta claro en qué medida América Latina y el Caribe participará en los próximos años de una posible reestructuración de las cadenas de valor globales (CEPAL, 2021). En una perspectiva más amplia que la comercial, se habla, de hecho, de un “vaciamiento latinoamericano”, como la situación de ausencia deliberada de acción colectiva de la región que podría conducir a la pérdida de su condición de agente en el sistema global (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021: 51).

3. Regionalismo: de la efervescencia al vaciamiento latinoamericano

La historia común, la cultura y los valores compartidos siempre han sido el eje esencial sobre el cual la integración de América Latina se plantea no solo como deseable, sino como una realidad alcanzable desde el momento mismo en el que se plantearon las independencias.

Hace relativamente poco, en la primera década del siglo XXI, se hablaba de la “efervescencia de la integración regional” de América Latina, una expresión que valoraba la creación de varios espacios de diálogo e integración regional. Dicha efervescencia, se decía, ponía de manifiesto la madurez de una región que buscaba mostrar su independencia de EE.UU. Más allá de las clásicas expresiones anticolonialistas, la explosión de esfuerzos de integración buscaba reconciliar distintas tendencias y posibilitar el acercamiento de las dos grandes potencias regionales, Brasil y México (Shifter, 2012). Sin embargo, solo una década después, la mayoría de los proyectos se han desvanecido.

Como puede verse en la Tabla 1, los esfuerzos de integración han sido constantes y diversos desde mediados del siglo XX. Sin embargo, la larga lista no refleja un proceso de evolución sino de amontonamiento de organizaciones y órdenes regionales, en el que la creación de nuevas entidades no conlleva la supresión de entidades pasadas (Girault, 2019).

TABLA 1. Mecanismos de integración y concertación regional latinoamericana: selección cronológica

Año de creación	Mecanismos/Acuerdo	Sigla
1948	Organización de Estados Americanos	OEA
1948	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CEPAL
1957	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	FLACSO
1959	Banco Interamericano de Desarrollo	BID
1969	Comunidad Andina de Naciones	CAN
1970	Comunidad Andina de Fomento/CAF Banco de Desarrollo	CAF
1973	Comunidad del Caribe	CARICOM
1975	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe	SELA
1978	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica	OTCA
1978	Fondo Latinoamericano de Reservas	FLAR
1980	Asociación Latinoamericana de Integración	ALADI
1983	Grupo de Río	GdR
1983	Grupo de Contadora	GdC
1988	Parlamento Latinoamericano	Parlatino
1991	Mercado Común del Sur	Mercosur
1991	Sistema de la Integración Centroamericana	SICA
1994	Área de Libre Comercio de las Américas	ALCA
1994	Asociación de Estados del Caribe	AEC
2000	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana	IIRSA
2004	Comunidad Suramericana de Naciones	CSN
2004	Alianza Bolivariana para América/Tratado de Comercio de los Pueblos	ALBA
2005	Secretaría General Iberoamericana	SEGIB
2005	Petrocaribe	Petro Caribe
2007	Arco Pacífico	Arco Pacífico
2007	Banco del Sur	BANCOSUR
2008	Proyecto Mesoamérica	P. Mesoamérica
2008	Cumbre de América Latina para la Integración y el Comercio	CALC
2008	Unión de Naciones Suramericanas	UNASUR
2011	Alianza del Pacífico	AdP
2011	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe	CELAC
2017	Grupo de Lima	GdL
2019	Foro para el Progreso de América del Sur	PROSUR

Fuente: Elaboración propia con datos de las instituciones y organizaciones.

La integración regional, en términos estrictos, es el proceso por el cual “los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos” (Haas, 1971: 6, citado en Malamud y Schmitter, 2006). Este proceso implica la creación de instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Estos son los elementos fundamentales que viabilizan y hacen sostenible el proceso de integración.

Existen otros elementos facilitadores, pero que no crean integración por sí mismos. Algunos de ellos son los flujos comerciales, el fomento del contacto entre las élites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, o la invención de símbolos de identidad común (Malamud y Schmitter, 2006).

Para iniciar el análisis de los esfuerzos del regionalismo latinoamericano cabe mencionar los dos más antiguos. La creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue un proceso promovido desde EE.UU., marcado por la tutela de ese país. Su análisis en este trabajo se incluye en el marco de la relación con EE.UU. En cuanto a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), su creación sentó un precedente reseñable como antecedente de los regionalismos latinoamericanos, pues por primera vez se propuso un objetivo y un método de planificación para alcanzarlo (Girault, 2019: 126). De hecho, en la actualidad es el organismo que provee los datos, análisis y metas de las diferentes facetas del desarrollo latinoamericano.

Al margen de la creación de la OEA y la CEPAL, la integración —como esfuerzo desde y para los propios países latinoamericanos— ha tenido tres etapas (según las recogía Andrés Malamud en 2007), tras las cuales se inició un nuevo proceso, el de la reseñada efervescencia, que constituye una cuarta etapa que este texto incorpora.

La primera etapa tuvo lugar hacia el final de la década de los años cincuenta. En esta surgieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). La segunda se inició a finales de la década de los sesenta con la fundación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). La tercera etapa se desarrolló a partir de las transiciones democráticas en la década de los ochenta, en paralelo a los procesos de democratización posdictatoriales que tuvieron lugar en muchos países de la región; de allí se remontan la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y establece lo que se conoce como “regionalismo abierto”. La cuarta ola —que se añade a las señaladas por Malamud (2007)— sería la de la primera década del siglo XXI, en la que surgen el ALBA, UNASUR, y más tardíamente la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y constituye el llamado “nuevo regionalismo”.

Partiendo de las teorías contemporáneas de la integración, el intergubernamentalismo liberal y la gobernanza supranacional o neofuncionalismo, Malamud (2007) señalaba dos perspectivas de estudio de la integración regional. Por un lado, la de la integración propiamente dicha, en cuanto proceso de formación de nuevas comunidades políticas. Por otro, la de los mecanismos por medio de los cuales esas comunidades se gobiernan. A grandes rasgos, en los dos casos la integración se impulsa desde la demanda de los sectores inmersos en los intercambios transnacionales. El aumento de la interdependencia los conduce a solicitar a las autoridades que faciliten y regulen los procesos.

En un sentido contrario al que proponen estos enfoques teóricos, en América Latina los procesos de integración han partido mayoritariamente de la oferta estatal y no de la demanda social. Han sido los Estados nacionales, esencialmente los poderes ejecutivos, los que han decidido los tiempos y formas

de las estrategias de regionalización. El resultado de este proceso es que los bloques regionales se han caracterizado por un magro nivel de participación de la sociedad civil y sus representantes, y por un bajo grado de institucionalización (Malamud, 2007).

En cierta forma, la idea de unidad regional tradicionalmente se asocia con un destino histórico, y no solo con un instrumento para obtener ventajas de sus contrapartes. No obstante, el elemento instrumental está presente (Briceño Ruiz, 2019: 22); es más, en la tercera etapa predomina dicho componente instrumental. En general, las uniones por interés y necesidad, regidas más por la *realpolitik* que por la solidaridad, caracterizan los casos del SICA, el Mercosur y la CAN, aunque carecerán de suficiente institucionalidad (Malamud, 2007).

En la cuarta etapa, agregada a las referidas por Malamud, predomina una idea sobre cómo debería ser la región. El ascenso de gobiernos progresistas implicó el desarrollo de lo que algunos han denominado un “regionalismo posliberal”, “poshegemónico” o “estratégico” (Sanahuja, 2019b). Esta idea de emancipación hemisférica e integración regional sustentó iniciativas como UNASUR, la CELAC o el ALBA (Caetano y Pose, 2020). En contrapartida, la Alianza del Pacífico se fundó en un pragmatismo centrado en fortalecer los intercambios con el mercado asiático. Sin embargo, las iniciativas de esta cuarta ola de regionalismo también experimentaron los problemas estructurales de la integración regional, junto con otros derivados de su construcción política. Tal como señalan Caetano y Pose:

Chocaron frontalmente con la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio nacional de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales, el solapamiento de las distintas iniciativas, así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común (Caetano y Pose, 2020).

Más que a la agudización de los problemas estructurales o la aparición de nuevos problemas, el “nuevo regionalismo” enfrentó un cambio en las condiciones que habían permitido su existencia. Por un lado, finalizó el ciclo económico favorable de las materias primas, que había proporcionado los recursos materiales sobre los que se sustentaron unas políticas exteriores más asertivas y los liderazgos regionales del ciclo posliberal. Por otro, se produjo un giro conservador aupado por el apoyo electoral de las clases medias y un acercamiento al gobierno estadounidense de Donald Trump (Sanahuja, 2019b).

El tránsito hacia la irrelevancia de UNASUR fue justamente posible por esa pérdida de credibilidad, a la que se sumó una falta de anclaje institucional y de arraigo entre los actores de la sociedad civil. Ello facilitó que la creciente polarización política de los gobiernos lo vaciasen de contenido sin costes adicionales. Esto ocurrió a pesar de los éxitos que UNASUR logró en términos de solución de controversias y como foro de acercamiento de posturas, e incluso como instancia de desecuritización de posibles conflictos (Verdes-Montenegro Escánez, 2019). Paradójicamente, los países que renegaron de UNASUR adujeron que era un bloque con “exceso de ideologismo y burocracia”, cuando una de sus características consistía en su capacidad para albergar diferentes ideologías, políticas y economías por más de una década (Frenkel, 2019).

Como señala Sanahuja, las organizaciones internacionales no fracasan por sí solas; son sus Estados miembros quienes definen sus reglas y las hacen funcionar, o las empujan al bloqueo o la inoperancia. En el cuestionamiento de UNASUR, se produjo un proceso de contestación a las normas de respeto “irrestringido” del principio de soberanía y a la regla de la unanimidad para la toma de decisiones, que los propios gobiernos críticos habían aceptado, no por imposición, sino por acuerdo. Más aun, esas mismas reglas aparecen en otros esquemas como la Alianza del Pacífico (Sanahuja, 2019b).

Como alternativa, los gobiernos que salieron de UNASUR promovieron la creación de PROSUR, que, según su declaración inaugural, pretendía conformar “un espacio regional de coordinación y cooperación en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y manejo de desastres naturales”. Este organismo nació con una cláusula indispensable para todo país que quisiera integrarse: la plena vigencia de la democracia, la separación de poderes en el Estado y el respeto a las libertades fundamentales. Una regla que, paradójicamente, vista la experiencia, en muchas ocasiones hace que las organizaciones regionales terminen convirtiéndose más en un mecanismo protector de los gobiernos que violentan las garantías constitucionales, que en mecanismos de defensa efectiva de la democracia (Closa, Castillo y Palestini, 2016).

Sin embargo, tanto desde el marco político regional como internacional, el planteamiento fundamental de PROSUR parece poco útil. Por un lado, en un escenario necesitado de espacios de diálogo para superar la polarización paralizante de la región, la iniciativa carece de pluralidad. Por otro, en el marco internacional, en el que las regiones parecen abocadas a buscar derroteros propios desligados de los polos, PROSUR se plantea como un proyecto diametralmente opuesto a UNASUR, bajo una lógica de aquiescencia, es decir, de subordinación y acoplamiento, con el objetivo de que los países que lo integran no pierdan los beneficios de sus relaciones con EE.UU. (Frenkel, 2019; Rusell y Tokatlian, 2013). Más allá de su orientación liberal-conservadora, no se diferencia en lo esencial de otras iniciativas ideologizadas y deliberadamente débiles en su institucionalidad, como el ALBA-TCP. Como esta última, es funcional a propósitos de legitimación y movilización política interna, en una lógica de fuerte polarización, más que en términos de cooperación e integración (Sanahuja, 2019b)

Paradójicamente, la iniciativa de PROSUR es un movimiento hacia el vacío. Concretamente hacia el ya señalado “vaciamiento latinoamericano” en cuanto, más que una plataforma para la promoción de la concertación que posibilite la acción colectiva, se trata de un obstáculo para la misma.

4. Los desafíos materiales del regionalismo: asimetrías, independencia y gobernanza

Es importante superar la visión panamericanista o excesivamente suramericanista, reseñando las diferencias entre los diversos ejes de articulación dentro de América Latina; de ahí que se requiera un análisis que distinga entre procesos. De hecho, en el plano geopolítico existen ciertas evidencias que reflejan tales diferencias, como la competición histórica entre el latinoamericanismo, de un lado, y el panamericanismo del otro. Esta ambigüedad resulta clara en el caso de México, del Caribe insular o de los Andes, casos que incluso por su propia ubicación geográfica no se sabe si unen o dividen a la región (Girault, 2019).

Centroamérica, por ejemplo, es un corredor natural compuesto por países pequeños con alto nivel de interdependencia. Esto en parte explica que, a pesar de las dificultades de los países que lo integran, el SICA haya conseguido implantarse obteniendo resultados positivos y sostenidos, aún discretos si se atiende al impacto en el desarrollo socioeconómico de la región.

Los dos ejes de articulación de Sudamérica, el Área Andina y el Cono Sur, guardan grandes diferencias, tanto de estructura geográfica como económica y productiva. Entre estas particularidades diferenciales, destacan el tamaño de los países, o las fracturas entre centro, periferias y fronteras, especialmente en el caso andino. La especialización productiva también diverge: América del Sur se ajusta a un modelo de exportación primaria orientada cada vez más al mercado chino, mientras que el modelo de América Central y México es intensivo en exportaciones manufactureras y de servicios hacia EE.UU. (CEPAL, 2021).

Esta diversidad está ampliamente ligada a la disparidad de los países de la región en materia de distribución y disponibilidad de recursos naturales, y a sus diferencias en el grado de desarrollo, poder político, tamaño y población, y de diseño jurídico-institucional (Ayuso, 2010). Frente a este escenario político y geográfico, cabe preguntarse por las dimensiones que deberían animar a una mayor cooperación intrarregional. Esencialmente, esta puede plantearse en tres áreas: desarrollo económico, autonomía y gobernanza.

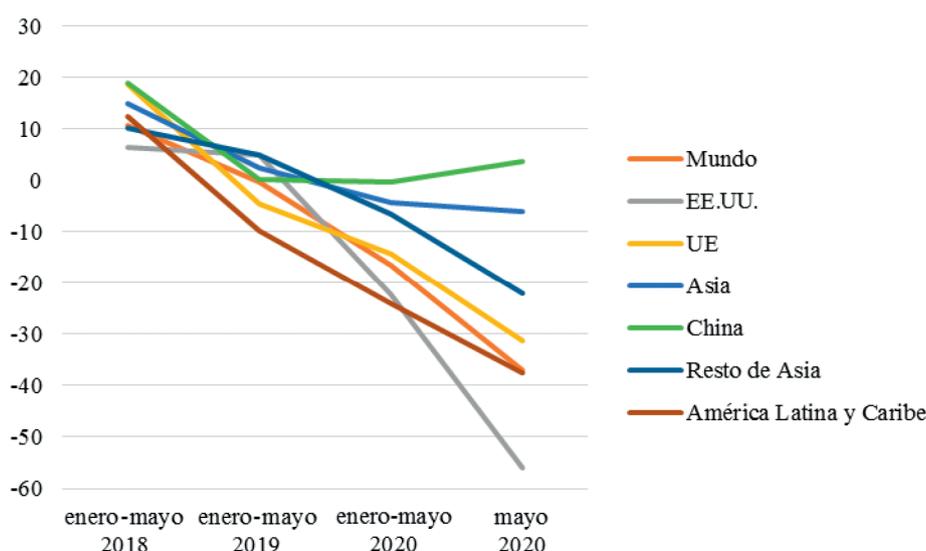
4.1. Desarrollo económico

En materia de desarrollo económico, sería esperable que con la integración se alcanzasen indicadores positivos, no solo en términos de inserción internacional de América Latina, sino también en clave de desarrollo humano a escala subregional. Ahora bien, esto supone impulsar una agenda multidimensional de la integración en tres dimensiones: inserción internacional, transformación productiva y desarrollo integral (Briceño Ruiz, 2019: 25).

La asimetría sigue siendo el mayor desafío para afrontar esta agenda, a pesar de que la búsqueda de una solución ha sido parte de la agenda de los organismos de integración y de que se ha intentado abordar con distintas perspectivas e instrumentos. No obstante, el tratamiento se ha enfocado con frecuencia de manera fraccionada y unidimensional, sin una visión integral. En los procesos de integración esto se ha traducido en un incremento de las tensiones y los conflictos internos entre los socios (Ayuso, 2010).

De hecho, en materia de resultados económicos, la situación desincentiva la demanda social de más integración, paralizando el fortalecimiento de los mercados regionales y la reducción de la vulnerabilidad ante los choques externos. Además, como puede verse en el Gráfico 1, la crisis económica que ha supuesto la pandemia ha acentuado la caída del comercio de la región con el mundo y ha ampliado la brecha entre productores y no productores de materias primas.

GRÁFICO 1. Efectos de la pandemia COVID-19 en las exportaciones de la región



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Según la CEPAL (2021), a finales de 2020 la mayor contracción de las exportaciones se registraba en aquellas destinadas a la propia región con una caída del 24%. Pero, a consecuencia de la pandemia, también hay caídas en el comercio con otras regiones, constatándose una disminución del 14% y el 13% de exportaciones a EE.UU. y la Unión Europea (UE), respectivamente. Solo las exportaciones a China crecieron un 2%, como resultado del impulso del comercio de productos agrícolas y de minerales y metales, principalmente desde América del Sur.

La diferenciación de la estructura del comercio internacional de las distintas partes de la región resulta, por tanto, clave para entender los incentivos de los procesos de integración. Dado que las exportaciones intrarregionales y a EE.UU. se componen principalmente de manufacturas, y las dirigidas a China corresponden en su mayor parte a productos básicos, el efecto neto implica una tendencia a la reprimarización del comercio exterior regional. Más aún: tal y como señala la CEPAL, la evolución esperada del comercio exterior regional en 2020 apunta a una pérdida de las capacidades productivas en el sector industrial, asociada a la contracción de las exportaciones manufactureras y de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios.

Otra de las tendencias que marcarán el futuro de los regionalismos será el cambio en las cadenas globales de valor, afectadas por la salida del mercado de proveedores, por las relocalizaciones o por un posible paso de los *offshoring* a los *reshoring*. La crisis desatada por el carguero Ever Given en el canal de Suez, en marzo de 2021, sumó otro argumento que llevará a buscar una mayor resiliencia y diversidad en materia de logística. Esto, según la CEPAL (2021), podría abrir oportunidades para aquellos proveedores capaces de brindar servicios diversificados, flexibles y de alto nivel, lo que asimismo podría generar un aliciente para fortalecer la capacidad de coordinación regional y su potencial de complementariedad y eficiencia. En efecto, frente a las citadas asimetrías y la tendencia a la reprimarización, el mercado regional podría fomentar la densificación del tejido productivo y ayudar a reducir la dependencia de las exportaciones de bienes primarios, dada su composición intensiva en manufacturas y la alta presencia de pequeñas y medianas empresas (pymes).

En un escenario de crisis del modelo liberal, la integración es un proceso que —por medio de distintos mecanismos— busca crear espacios de protección frente a un mundo marcado por la incertidumbre y una creciente hostilidad. En un orden *multiplex*, caracterizado por una proliferación de actores que mantienen complejas relaciones de interdependencia, y con múltiples capas de autoridad y liderazgo, la autonomía significa poder relativo dentro del sistema internacional (Acharya, 2018). De hecho, en un entorno de cambio y aparición de nuevos desafíos, el principal dilema del paradigma de “Westfalia” en América Latina procede del siguiente interrogante: ¿cómo ejercer un control efectivo de los entornos terrestres, marítimos, aéreos, cibernéticos y espaciales que, al mismo tiempo, preserve la autonomía en un contexto de declinación pronunciada y de deterioro económico y social? (Actis y Malacalza, 2021).

4.2. Autonomía

Desde la anterior pregunta, se plantea la segunda de las dimensiones a abordar: la autonomía, un aspecto que suscita numerosos debates en la región. En la actualidad, la polarización política, las incertidumbres en política exterior tras el legado de Trump y la catalización de las tensiones frente al problema venezolano han reflatado la alineación de algunos países de la región hacia EE.UU., así como la contestación de otros. Pero, en todo caso, dicha alineación política no implica un cierre al comercio e inversión chinos. ¿Qué significa entonces la autonomía para América Latina y como debe conseguirse?

La autonomía es un concepto muy usado en relaciones internacionales; sin embargo, no tiene un único significado. Al menos adquiere tres formas diferentes: la primera, como uno de los principios del mo-

delo westfaliano, junto con la territorialidad, de la cual deriva la regla de no intervención en los asuntos internos de los Estados. La segunda, como condición del Estado nación que posibilita articular y alcanzar metas políticas en forma independiente. La autonomía, en este caso, es un asunto de grado que depende de los atributos de poder duro y blando de los Estados y de las condiciones externas que se les presentan. Y la tercera, como uno de los intereses nacionales objetivos de los Estados (vida, propiedad y libertad); estos pueden definirse en términos de intereses generales de toda la sociedad, de una clase social, de ciertas élites o del propio Estado (Rusell y Tokatlian, 2002).

Estas acepciones del concepto, esencialmente político, de autonomía no son excluyentes, sino que los Estados pueden privilegiar una u otra acepción en función de la situación, el contexto y sus intereses o necesidades. En el escenario de cambio del sistema internacional, se plantean varias opciones de acción en América Latina, ligadas a la forma en la que se interprete la reconfiguración del sistema. Si se rescata la idea de la nueva “Guerra Fría” o de la polaridad, se plantea la posibilidad del “no alineamiento activo” (Fortín, 2020). Si, por el contrario, se atiende a la multipolaridad, complejidad y fragmentación del escenario, la alternativa más adecuada es la “autonomía estratégica” y la diplomacia de flexibilidad, dotada de resiliencia, incrementalidad y agilidad, claves en el nuevo escenario (Bywaters, Sepúlveda y Villar Gertner, 2021)

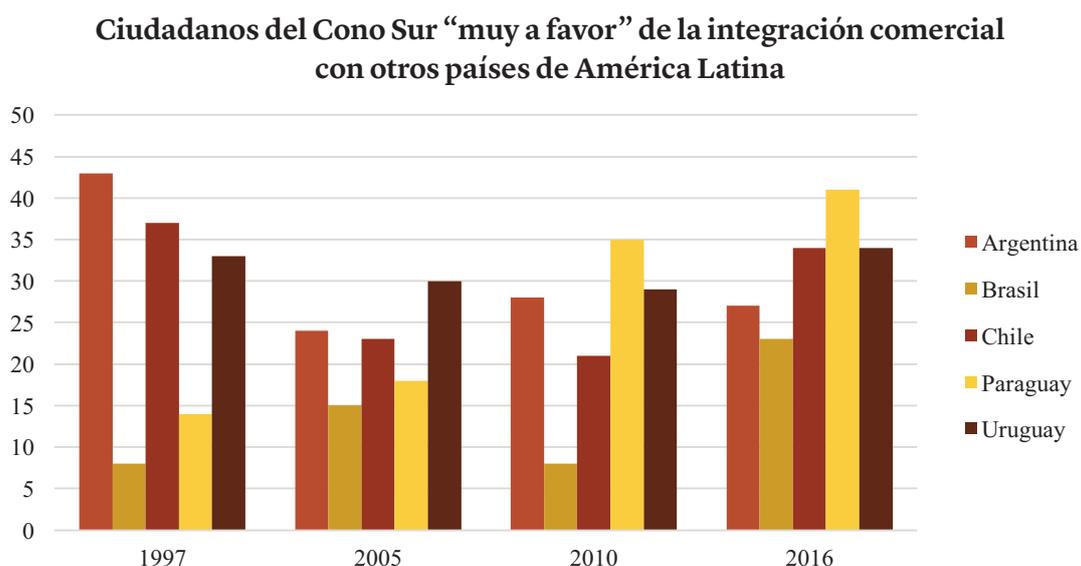
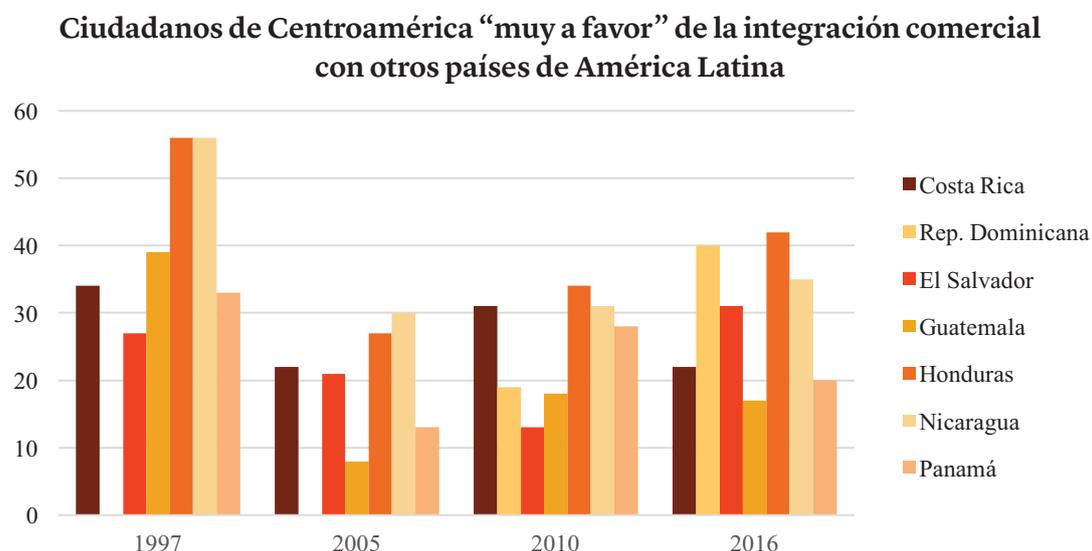
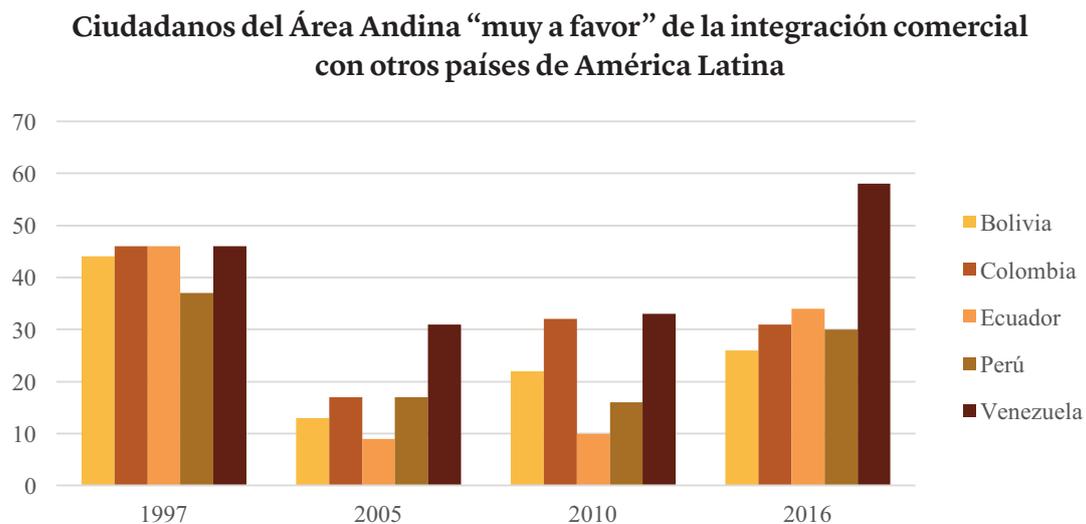
Dado que los desafíos de la política exterior son esencialmente transnacionales, las estrategias de respuesta deben ser también de carácter transnacional, mediadas por el máximo grado de cooperación posible. Hacen falta acciones concertadas con aliados estatales y no estatales, vía instituciones regionales e internacionales. Bajo estas premisas, el concepto de “autonomía estratégica” posee al menos tres fortalezas a destacar según Bywaters *et al.*, (2021). En primer lugar, su validez no depende de un determinado diagnóstico del sistema internacional, lo que le permite adaptarse a diversas circunstancias y contextos de decisión. En segundo lugar, dado su carácter estratégico, permite volver a poner el foco tanto en la agencia externa de los Estados como en su capacidad para definir sus estrategias de desarrollo a nivel doméstico. En tercer lugar, la ampliación del margen de “autonomía estratégica” requiere el despliegue de una “diplomacia emprendedora”, caracterizada por un enfoque integrador de políticas a nivel doméstico (*whole-of-government*), la capacidad de innovación e iniciativa diplomática, y la construcción de coaliciones regionales y globales *ad hoc*.

La autonomía que se requiere es, por tanto, contraintuitiva: cuanto más se fortalezca la región, menor será su vulnerabilidad ante influencias o presiones de otros actores o bloques, y mayor su capacidad para afrontar amenazas y desafíos, es decir, de ejercer la autonomía positiva y negativa. La autonomía, por tanto, implica un fortalecimiento de los mercados interiores, de mayor complementariedad productiva y capacidad para actuar de forma coordinada o conjunta en el sistema internacional. Un buen ejemplo son las dificultades de los países de la región para adquirir vacunas contra la COVID-19 que reflejan los costes del unilateralismo ante los desafíos de acceso a bienes esenciales en un marco de competencia global.

4.3. Gobernanza

Uno de los mayores retos en materia de autonomía es la falta de liderazgos regionales, lo que lleva al tercer reto de la integración: la gobernanza. Una década atrás se teorizaba acerca de la formación de dos clústeres regionales, formados alrededor de México y Brasil. Ninguno de estos dos países tiene hoy un rol de liderazgo en la formulación de propuestas ni en la coordinación de posturas. Mucho menos lo hacen como articuladores del desarrollo económico regional. Tampoco está claro que el debate sobre la integración regional en la sociedad civil pueda influir sobre los gobiernos para encausar una gobernanza efectiva y superar la dinámica de polarización.

GRÁFICO 2. Ciudadanos que responden “muy a favor” a la pregunta: ¿Está usted de acuerdo con la integración comercial con otros países de América Latina?



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro (2020).

Como se observa en los gráficos, el entusiasmo hacia la integración comercial era más alto a finales de los años noventa que en la actualidad, aunque en algunos países se presenta un repunte. Solo en el caso de Venezuela esta favorabilidad supera el 50%. Llama la atención la disparidad en la evolución del apoyo a la integración comercial al interior de los grupos de países, lo cual hace sospechar que corresponde más a factores políticos internos que a la evolución y resultados de los propios procesos de integración.

En todo caso, es necesario ampliar los beneficios sociales de la integración para fortalecer su demanda social. Estos no pueden estar patrimonializados por las élites extractivas, como beneficiarias del auge de las materias primas. Justamente al contrario, el fortalecimiento de los encadenamientos productivos o del comercio intrarregional tendría que impulsar el apoyo popular, en cuanto son procesos con capacidad de promover una redistribución social de la riqueza. Incluso Chile, uno de los países que con mayor convicción asumió el “regionalismo abierto”, ha visto cómo la entrada en el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) supuso otra fuente de protesta social en 2019 (Van Klaveren, 2020). La creación de entornos de apoyo social requiere que los acuerdos de integración se perciban como mecanismos de acceso transversal a sus beneficios, que además mejoren la confianza en las instituciones que los lideran.

Para que esto ocurra y para que la ciudadanía demande y apoye estos procesos, es preciso solucionar los déficits en capacidades institucionales y valorar el aporte social que pueden conllevar. Y es que los procesos de integración a menudo han carecido de sistemas de datos unificados sobre los indicadores sociales y su evolución, o de instancias de información transparente, aparte de que la eficacia de las iniciativas se haya visto socavada por deficiencias de formulación, cumplimientos y recursos (Ayuso, 2010). No solo los beneficios deben ser accesibles a todos, también lo ha de ser la reparación de las inequidades.

5. Venezuela: punto de quiebre de la región

La situación de Venezuela requiere un análisis propio porque representa un punto de quiebre de la región. El país se encuentra en un momento crítico, al que lo ha conducido un régimen no democrático, autoritario y corrupto que ha dilapidado sus recursos, llevando a la mayoría de su población a una situación de pobreza sin precedentes ni paliativos. Desafortunadamente, una oposición dividida tampoco ha sido capaz, hasta ahora, de plantear un proyecto de país ni de crear un camino de salida realista. Este fracaso supone un enorme drama humanitario: más de cuatro millones de personas han dejado el país, la mayoría de ellas sobreviven en penosas condiciones en países vecinos. El 96% de la población venezolana es pobre, el 73% está en condiciones de pobreza extrema y la precariedad de las condiciones de vida ha llevado a situaciones como la reaparición de enfermedades antes controladas o el aumento en la mortalidad materna e infantil.

Venezuela recuerda lo que fue simbólicamente Colombia a principios de siglo: un ejemplo de fracaso que entonces se agitaba bajo la idea de la “colombianización” y ahora bajo el riesgo de “volvernos como Venezuela”. En los debates de la política interna de EE.UU., Colombia o España, Venezuela es un arma arrojadiza que sirve para embarrar el debate público y agitar el fantasma del fracaso de un proyecto de izquierda populista. Pero Venezuela es más que eso: no es solo el fracaso del proyecto político, es también el resultado de un sistema rentista, de la desigualdad estructural, de la debilidad y cooptación de las instituciones y de la incapacidad de la región para gestionar sus problemas sin atrincherarse en polos de interesada atribución ideológica.

En la región, la alineación de fuerzas llevó a que los países se agrupasen según su postura frente al régimen, y a que los gobiernos críticos —de centro y centro derecha— se unieran en el Grupo de Lima (GL). La salida de Argentina del GL tras la llegada de un nuevo gobierno es una muestra de que se trata

más de un grupo ideológico que de una instancia preocupada verdaderamente por la búsqueda de una solución sostenible a la situación.

La polarización alrededor del caso venezolano materializa, además, la disputa entre EE.UU., China y Rusia (sin que pueda compararse con las guerras *proxy*, subsidiarias, tan características del periodo de Guerra Fría). Este caso, de hecho, supone un argumento más en contra de la idea de la bipolaridad: Rusia se ha involucrado más con el régimen venezolano, en términos militares; China por su parte, ha ido moderando su apoyo al régimen y mantiene un perfil bajo en la defensa de uno de sus mayores deudores en la región. EE.UU., por su parte, tampoco ha arriesgado mucho en términos efectivos. El gobierno de Trump agitó la posibilidad de la salida militar, sin que esta tuviera una base real, lo cual influyó fuertemente en el fracaso del intento de negociación establecido en Barbados en 2019. Una parte de la oposición venezolana creía que había una opción de fuerza para terminar con Maduro y su gobierno. Muy poco tiempo después se dio cuenta de que ni EE.UU. estaba por comprometerse en tan arriesgada empresa, ni los países vecinos —Colombia y Brasil— podían descuidar su situación interna para apoyar el plan. Asimismo, y muy especialmente, las filas del ejército venezolano en su amplísima mayoría siguen siendo leales al régimen, lo cual hace imposible cualquier intento de levantamiento interno.

Todos los actores saben que solo hay una salida viable: una negociación que conlleve a unas elecciones con garantías y transparencia. El camino para conseguirlo, sin embargo, está lleno de dificultades y de intereses individuales. Desde enero de 2021 se ha abierto nuevamente una puerta al diálogo que, a julio del mismo año, ha permitido plantear la entrada de Venezuela en el Programa Mundial de Alimentos de la ONU, una opción que había rechazado durante varios años. Igualmente, se ha dado un primer signo hacia la “normalización” de los procesos democráticos con el nombramiento de un Consejo Nacional Electoral. En la apertura de un nuevo proceso de negociación con sede en México confluye un consenso entre EE.UU. y la UE de cara a la posibilidad de suavizar las sanciones y posibilitar la participación de la oposición en un proceso electoral. No puede dejar de señalarse, en este caso, la importancia del cambio de postura de la Casa Blanca, no solo por la radical diferencia entre Donald Trump y Joe Biden, sino por la convergencia entre la Casa Blanca y el Departamento de Estado, rota durante el anterior periodo presidencial.

El actual proceso de diálogo, mediado por Noruega, ha sido impulsado por la UE y asumido por EE.UU. y se ha establecido como un instrumento con el que se pretenden alcanzar, poco a poco, acuerdos parciales. Y si bien una buena parte de las claves de presión está en manos de la UE y EE.UU., la región latinoamericana no puede ni debe quedar al margen. Como se ha indicado, México tendrá un papel destacado y es de esperar que Argentina también lo tenga; con todo, el apoyo de otros gobiernos sería altamente deseable. España puede ser asimismo un actor muy relevante del proceso, tanto por su capacidad de apoyar la construcción de consensos entre los latinoamericanos como en la búsqueda de apoyos europeos.

6. China y América Latina

A finales de la década de 2000, cuando ya se advertía el creciente poder de China y su interés por estrechar sus relaciones comerciales con América Latina, desde España se aludía con frecuencia al rol de triangulación que podía ejercer entre la región y el país asiático. El tiempo ha demostrado que China no necesitaba ninguna ayuda para entrar en América Latina y hacer amigos en la región. En la actualidad es su segundo socio comercial, por delante de la UE. Concretamente, China ideó en los años noventa el establecimiento de relaciones estratégicas con algunos países de la comunidad internacional. En la concepción china, no se trata de construir una relación de fidelidad, sino de establecer un marco de entendimiento preferente basado en la gestión de intereses económicos compartidos y que, por tanto, afecte tanto a países como a organizaciones internacionales (Ríos, 2019)

La presencia china en América Latina viene creciendo desde principios del siglo XXI y se afianzó tras la crisis financiera internacional de 2008. La caída de la demanda por parte de la UE y EE.UU. se suplió con el creciente comercio de materias primas con China, lo que llevó a América Latina a la citada re-primarización. Más adelante, el revisionismo y el proteccionismo que el presidente Trump promovió desde 2016, abrió oportunidades para que China y otros actores impulsasen un orden internacional menos liberal, basado en modelos normativos “iliberales” (Serbin, 2019b).

No toda la región tiene la misma importancia para China y ello se refleja en las dinámicas de uno y otro signo que sostiene con algunos países. Aun así, China se esfuerza por mostrar un trato formalmente equitativo al margen de la significación de cada país en función de su tamaño, población o magnitud del PIB. Sin embargo, esta realidad diferenciada implica ajustes inevitables en su enfoque. Desde la perspectiva latinoamericana, China no supone lo mismo para cada país; basta contemplar el valor de las respectivas balanzas comerciales. Esto influye a la hora de reflexionar a propósito del tipo de relación a establecer con Beijing (Ríos, 2019)

En la presencia creciente de China en la región cabe observar, al menos, dos factores determinantes. El primero radica en la estructura productiva y comercial. Como se ha explicado, los países de Sudamérica tienen una mayor relación con China que los de Centroamérica, los cuales tienen un mayor encadenamiento productivo con el norte del continente. El segundo consiste en el acceso al crédito y a la financiación de infraestructuras, un rol en el que China ha ganado un papel predominante, especialmente en algunos países de la región. Desde 2005, China ha emitido más de 136.000 millones de dólares en crédito a América Latina (Myers y Ray, 2021).

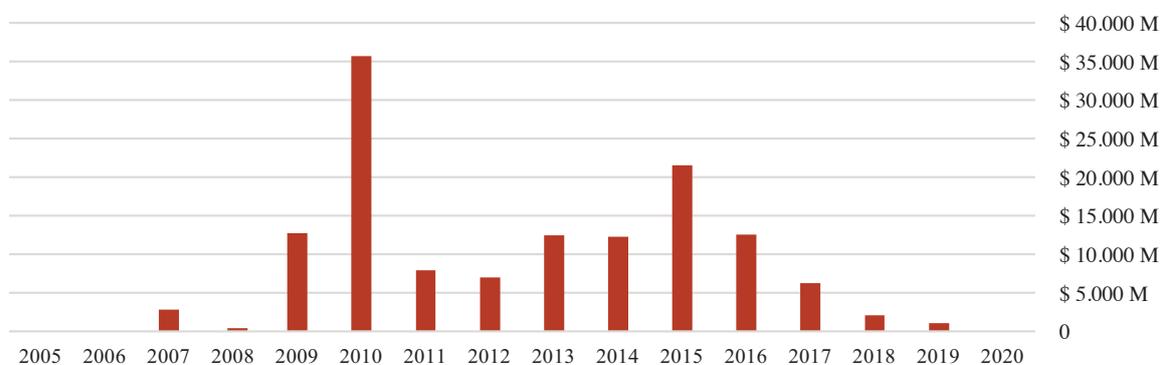
TABLA 2. Financiación china de proyectos en América Latina por área (2005-2020)

País	Monto (US\$)	Nº total de créditos	Energía	Infraestructura	Minería	Otros
Venezuela	\$62.200M	17	12	2	2	1
Brasil	\$29.700M	12	8	2	0	2
Ecuador	\$18.400M	15	6	2		7
Argentina	\$17.100M	12	3	5		4
Bolivia	\$3.400M	10	2	3	1	4
México	\$1.000M	1	1	0	0	0
República Dominicana	\$600M	1	1			
Surinam	\$580M	4		3		1
Costa Rica	\$395M	1		1		
Cuba	\$240M	3	2	1		
Guyana	\$214M	3		3		
Perú	\$50M	1		1		

Fuente: Elaboración propia con datos de *The Dialogue*, China-Latin America Finance Databases 2021.

Como puede verse en la Tabla 2, los créditos asignados entre 2005 y 2019, destinados a proyectos, se han concentrado en algunos países y no en toda la región. Venezuela encabeza la lista, con más de 62.200 millones de dólares, seguida de lejos por Brasil y Ecuador.

GRÁFICO 3. Financiamiento chino de proyectos en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos de The Dialogue, China-Latin America Finance Databases 2021.

Con todo, según refleja el Gráfico 3, se ha producido una disminución de la actividad crediticia china desde 2015 y una paralización en 2020. El monto actual de préstamos soberanos de China ya no supera al de los otros grandes bancos de desarrollo. De este modo, a partir de 2019, los préstamos soberanos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a América Latina superaron el monto de China durante el mismo periodo. Esto, según un informe del Centro de Políticas de Desarrollo Global e Inter-American Dialogue, tiene varias explicaciones.

Concretamente en 2020, y ante la llegada de la COVID-19, tanto el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) como el Banco de Importaciones y Exportaciones de China (Eximbank) se centraron en gran medida en abordar los desafíos asociados con la gestión de proyectos afectados por la pandemia, incluso mediante la emisión de préstamos de capital de trabajo y la financiación de bajo costo a empresas chinas que operan en el extranjero. Por otro lado, esta situación parece ser temporal. Así, también en 2020, se iniciaron los contactos para un posible préstamo de 2.400 millones de dólares a Ecuador. Además, en julio de 2020, el ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, anunció que el país ofrecería 1.000 millones de dólares en préstamos a los gobiernos de América Latina para ayudarles en la compra de vacunas.

De esta forma, según Myers y Ray (2021), el efecto combinado de la actividad de los bancos políticos chinos, las iniciativas de cofinanciamiento, el financiamiento de los bancos comerciales y otras formas de préstamos, garantizarán una presencia financiera china considerable en la región en los próximos años, potencialmente en una variedad más amplia de proyectos a través de sus tres fondos regionales: el Fondo de Inversión de Cooperación Industrial China-América Latina (Fondo CLAI), el Fondo de Cooperación China-América Latina (Fondo CLAC) y el Programa de Préstamos Especiales para Infraestructura China-América Latina.

Bajo esta perspectiva, resulta interesante analizar la estructura de los empréstitos concedidos, según sus objetivos. La mayor parte son proyectos de energía, seguidos por los de infraestructuras. La entrada de China en América Latina ha permitido ampliar el conjunto de opciones disponibles para la financiación de los países. De esta forma pueden, o bien acceder a mejores condiciones, o bien evitar

las condicionalidades de índole política y macroeconómica, pero también los requerimientos ambientales o legales.

Esta distribución de la financiación en determinadas áreas es consistente con la tendencia de la inversión extranjera directa (IED) china. Este país ha concentrado su interés en la adquisición de empresas de industrias extractivas y de la agroindustria, de generación de energía, de servicios básicos (electricidad, gas y agua) y de infraestructura. Dado que el escenario mundial se ha vuelto más complejo debido a las disputas comerciales, tecnológicas y de política de seguridad —que involucran a EE.UU., China y la UE—, la inversión se dirige hacia sectores menos afectados por tales disputas.

Xulio Ríos advierte que se debe tener presente que China y EE.UU. no compiten por las exportaciones de América Latina, ni por inversiones. Estas relaciones económicas operan bajo la rigidez de la oferta y la demanda. Sin embargo, EE.UU. se ha esforzado por promocionar un discurso muy crítico con la política china en la región aludiendo a la “trampa de deuda”, a la pésima calidad de sus intervenciones o acusándola de prácticas económicas “depredadoras”. América Latina es uno de los escenarios más relevantes en el que se ha visibilizado el aumento de la conflictividad entre EE.UU. y China. La competencia planteada por los secretarios de Estado de EE.UU. apunta a la rivalidad por la influencia política, lo que tampoco parece resultar muy realista dadas las características de la cultura política en la región. La eventual intención de EE.UU. de involucrar a América Latina en su guerra comercial con China no tiene sustento económico (Ríos, 2020).

EE.UU. plantea su disputa con China en términos de bipolaridad y, por ende, apela a la necesidad de propender por alineaciones regionales. Esto lleva a que sea necesario acercarse con mayor cuidado a las características y calidad de la presencia China en la región y ampliar la mirada sobre sus riesgos y oportunidades.

6.1. ¿Palanca del desarrollo o nuevo riesgo de dependencia?

Uno de los principales marcos analíticos de la relación entre América Latina y EE.UU. ha sido la teoría de la dependencia. Stallings (2020) planteó asimismo un análisis de las relaciones entre América Latina y China a partir de un enfoque de dependencia, en tres dimensiones: mercado o comercio, influencia (*leverage*) y relacionamiento (*linkage*). Su planteamiento le permitía distinguir grupos de países latinoamericanos según su relación con China.

En el primero se encuentran aquellos países que han aceptado las reglas impuestas por China, al aceptar contratos algo opacos, lo que amplió la capacidad de influencia y presión de China por encima del contexto del mercado, que incluso se reforzó debido a los problemas de dichos países para acceder a los mercados de capitales internacionales. En este grupo están, o han estado, Venezuela, Bolivia, Ecuador (bajo Correa), Argentina (bajo los Kirchner) y probablemente Perú (bajo Humala).

Este tipo de relaciones comerciales involucraban, en algunos casos, a países con importantes productos de exportación, obligados a reembolsar préstamos e incluso comprometiendo la producción petrolera, como sucedió con Ecuador. En estos casos predominó un enfoque de alineación, puesto que tales gobiernos se identificaban con la perspectiva política china (Stallings, 2020) o porque, al menos, buscaban distanciarse políticamente de EE.UU.

En otros países de la región los mecanismos de dependencia son diferentes. Se trata de países que se precian de seguir reglas transparentes y estándares internacionales de gobernanza. En este grupo se encuentran Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Brasil (la mayor parte del tiempo). Dado

que estos países no necesitan a China tanto como los anteriores, tienen más poder para negociar las reglas del juego y llevan los acuerdos a un terreno de gobernanza internacional del comercio que mejora la calidad de la relación (Wise, 2020). En esas circunstancias los mercados se han vuelto más importantes y la influencia es menor.

Tras este análisis, Stallings (2020) se pregunta si las relaciones con China han promovido un desarrollo más independiente y de mejor calidad. La respuesta básica a las dos cuestiones es no. Las relaciones con China han debilitado el desarrollo independiente y no han ayudado al desarrollo inclusivo. Lo que China ha hecho es promover mercados y capital financiero que han dado tasas de crecimiento positivas durante un tiempo. Pero la calidad de ese crecimiento es problemática.

El énfasis desproporcionado en la exportación de recursos naturales en Sudamérica y la incapacidad para competir con las exportaciones industriales chinas han debilitado las industrias propias, que han sobrevivido difícilmente, y se ha sometido a los países a un crecimiento volátil por la fluctuación de los precios de las materias primas. Esto, además, tiene efectos negativos en el empleo, a lo que se suma el coste ambiental.

China además no ha apostado por apoyar a los países latinoamericanos en su principal interés —aumentar el valor añadido de su producción y, especialmente, de sus exportaciones— y destaca el poco apoyo ofrecido a las empresas latinoamericanas que quieren invertir en China (Stallings, 2020: 68). Ciertamente, China ha contribuido a la construcción de infraestructuras indispensables para el desarrollo de la región. Sin embargo, hay que prestar atención a este proceso, analizando el uso de compañías y mano de obra china, y el devenir de los proyectos.

En general, el acceso a la financiación internacional, ha sido problemático en América Latina al venir marcado por condicionalidades políticas y macroeconómicas del Consenso de Washington que han afectado tanto a las políticas de desarrollo como a la autonomía. Por ello, la financiación china sin condiciones de este tipo ha sido una opción atractiva, especialmente para aquellos países con problemas para acceder a las fuentes tradicionales y que buscan hacer inversiones de gran calado. Según recuerda Ríos:

América Latina forma parte de los objetivos a futuro de China. Y China representa para la región una oportunidad para la mejora de la infraestructura, de la capacidad productiva, de la formación de cuadros técnicos, incluso del desarrollo de una economía más atenta al medio ambiente y que mejore la conectividad y la gobernanza, tópicos que se han incorporado con fuerza a la propia transformación que está experimentando el país oriental. Habida cuenta de que se ha convertido en un actor que ayuda a la mejora de la estabilidad en todos los órdenes, pese a la subsistencia de dudas y reservas, es prácticamente unánime en la región la percepción de que habría que tener muy poca visión de futuro para poner coto a las relaciones con China (Ríos, 2019).

La financiación china puede apalancar el crecimiento y el desarrollo, pero también puede convertirse en una maldición en manos de gobiernos inescrupulosos o ineptos. Según señala Gallagher (2021), la irresponsabilidad fiscal hace más dependiente a la economía de la volatilidad de los recursos extractivos en un contexto global de riesgo de crisis. El caso de la construcción de la presa Coca Codo Sinclair en Ecuador es un ejemplo extremo, pero revelador. En 2006 el gobierno de Ecuador acudió a China para construir su mayor proyecto energético. Este país le prestó miles de millones de dólares, con una tasa superior a la habitual, y con la obligatoriedad de contratar empresas chinas para llevar a cabo la obra (Krauss y Clifford, 2018). El país también aceptó vender por anticipado a China el 90% de su producción petrolera. La obra duplicó su volumen por decisión del gobierno, sin estudios previos y a pesar de los muchos reparos que suscitaban su factibilidad y su sostenibilidad financiera, ambiental e incluso

geológica. En la actualidad, muchos de los responsables políticos ecuatorianos del proyecto están en la cárcel acusados de corrupción y una vez terminada la obra, tan solo opera a la mitad de su capacidad y enfrenta numerosos riesgos.

A finales de la década de 2010, el gobierno de Ecuador, incapaz de hacer frente a las deudas dada la caída del precio del petróleo —entre otros problemas—, intentó imponer duras reformas económicas que despertaron las protestas sociales de 2019. La imposibilidad de ampliar el margen fiscal llevó al país a buscar la financiación de la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de EE.UU. (DFC). Esta le concedió 3.500 millones de dólares en enero de 2021 para que hiciese frente a sus deudas con China, a cambio de que excluyese a las compañías chinas de sus redes de telecomunicaciones (Europa Press, 2021).

La experiencia ecuatoriana muestra que todos los préstamos tienen condiciones y que la deficiente gestión de los recursos puede hacer que estas tengan resultados muy costosos. Asimismo, revela que la aparición de los recursos de China no significa salir de los ciclos de déficit y de subdesarrollo si no se adoptan criterios de transparencia, calidad técnica, responsabilidad política y demás atributos de la acción del Estado.

Otra evidencia a tener en cuenta es que China actúa igual que otros prestamistas, esto es, favoreciendo sus intereses en el ciclo de la inversión, participando en proyectos sin licitación competitiva, que benefician a sus empresas y proveedores. Sin embargo, corresponde a los gobiernos latinoamericanos y al sector privado pensar las implicaciones de este tipo de relaciones. Un requerimiento clave es mostrarse menos pasivo en la relación vis a vis con China, tanto en la estrategia unilateral como en la multilateral. No se puede culpar al gigante asiático por la situación de la región (Stallings, 2020). China sigue sus intereses, y los países latinoamericanos tienen que definir cuáles son los suyos y cómo conseguirlos (Gallagher, 2016).

Para cerrar este apartado es indispensable hacer referencia a la diplomacia sanitaria china, muy especialmente a raíz de la pandemia de COVID-19, pero que corresponde a un esfuerzo de largo aliento. De hecho, China se ha vuelto más proactiva en la gobernanza global de la salud desde principios de siglo. Desde luego, sus motivaciones y objetivos van más allá de la voluntad de mejorar la salud y la seguridad humana en los países en desarrollo. A decir de Rubio y Vadell (2020), se trata de una forma de poder blando que cumple objetivos de política interna y externa, incluida la seguridad sanitaria, el crecimiento económico y los intereses comerciales. Esta estrategia representa un anticipo de la proyección de la Ruta de la Seda sanitaria, una faceta complementaria a la diplomacia económica que está también configurando una nueva geopolítica sanitaria en la región.

Tanto la “diplomacia de las mascarillas” como la de “las vacunas” son ejemplos claros del *soft power* chino. Ante la lentitud de EE.UU. y la UE para liberar las patentes y la monopolización de las vacunas desarrolladas en Occidente por parte de los países ricos, tanto Rusia como China están teniendo un rol muy relevante por su actitud proclive a llevar las vacunas a los países de renta media y baja. Así, han diseñado planes para que estos puedan acceder a ellas e incluso han puesto a su disposición créditos para adquirirlas (Malamud y Nuñez, 2021). De hecho, hasta el 70% de las vacunas que se han inculado en algunos países de América Latina son chinas.

Esta estrategia consiguió buenos resultados y afianzó la presencia china, mayormente, y rusa, en menor medida, incluso en países que hasta ahora se habían mantenido distantes por sus diferencias ideológicas con China, como Brasil, Chile o Colombia. Más aun, Beijing ha usado su estatus de máximo proveedor de vacunas en la región para sus intereses, ahondando por ejemplo en el aislamiento diplo-

mático de Taiwán. De esta forma, Honduras y Paraguay, los dos países que mantienen lazos formales con la isla, no han recibido vacunas chinas. En cambio Brasil, que había planteado la posibilidad de bloquear a Huawei como un gesto hacia EE.UU., ha cesado en este empeño temiendo las repercusiones que podría tener en su acceso a las vacunas chinas (Stuenkel, 2021).

7. EE.UU. y América Latina

Ante la ola de regionalismo de la primera década del siglo XXI, instituido a través de proyectos como UNASUR, CELAC o el ALBA, la influencia del gobierno estadounidense en América Latina pasó por un momento crítico. De hecho, en una histórica decisión en 2009, la OEA aprobó el retorno de Cuba a la organización tras su sanción en plena Guerra Fría. EE.UU. intentaba reaccionar al intento de crear un espacio regional sin EE.UU.

En 2013, el secretario de Estado John Kerry sostenía que la doctrina Monroe había terminado y que la relación que EE.UU. buscaba con América Latina era una en la que los Estados se vieran como iguales, compartiendo responsabilidades y cooperando en asuntos de seguridad. La retórica multilateralista del gobierno de Obama pretendía reposicionar a los estadounidenses frente a una región que, en buena medida, había dado un giro progresista: aupada por un ciclo económico favorable, construía sistemas de integración propios y atraía cada vez más el interés de otras potencias (Mongerfeld, 2019).

Sin embargo, la política de Obama no fue del todo rupturista en relación con América Latina, como tampoco lo fue respecto del marco dominante de la política exterior estadounidense. Igualmente, tampoco se espera que en la actualidad lo sea la del presidente Joe Biden. La política exterior de EE.UU. ha sido, en términos generales, bastante coherente con una lógica realista de razón de Estado determinada por su percepción de su papel en el mundo y de sus propios intereses. Asimismo, ha utilizado de forma combinada mecanismos de coerción y de poder blando en sus relaciones exteriores.

En cierta forma, la Administración Obama hizo un ejercicio de equilibrismo para conjugar sus intereses en seguridad —localizados en el Norte de África y Oriente Medio— y mantener alguna coherencia con su discurso multilateralista y de reforzamiento del papel normativo liberal. Esto llevó al denominado “multilateralismo desatento” hacia América Latina, donde las buenas intenciones no siempre recibían el esfuerzo necesario dada la prioridad de atender otros flancos (Biderbost, Boscán y Calvo, 2018).

En la propuesta multilateral de Obama hacia la región cabe reseñar la estrategia de seguridad Plan Mérida, los 11 acuerdos de libre comercio firmados o la Caribbean Energy Security Strategy, que se anticipaba al impacto de la crisis venezolana en la seguridad energética del Caribe. Asimismo, debe resaltarse que Obama visitó la región en 16 ocasiones —incluida la histórica visita a Cuba— y participó en la Cumbre de las Américas de 2009.

No obstante, los esfuerzos por cuidar la relación hemisférica no podían contrarrestar el ascenso silencioso, pero determinado, de China y Rusia en la región. Las prioridades económicas fueron abriéndole el paso a China mientras la política estadounidense atendía insuficientemente los desafíos regionales, especialmente el de la contestación a su influencia.

Al asumir la presidencia, Trump resucitó el relato de “buenos y malos” que caracterizó la política de George W. Bush (Ayuso, 2019a), aunque con una dialéctica desmedida e incendiaria. A lo largo de su mandato, Trump aplicó instrumentos de coerción, como los aranceles, para moldear posturas y lanzó

una ofensiva para controlar organismos multilaterales regionales en detrimento de su consuetudinario liderazgo latinoamericano. EE.UU. se convirtió en un activo detractor del multilateralismo, instaurando un aislacionismo proteccionista en el que la idea de lo americano (estadounidense) era cerrada y excluyente. Pero esto, lejos de generar estabilidad, abrió numerosos frentes de confrontación, como reflejó la concepción de América Latina como una región esencialmente emisaria de emigrantes.

La política de Biden, en sus primeros meses de mandato se ha caracterizado por su bajo interés en retomar las iniciativas de Obama y su poca acción en cuestiones estratégicas de la región. La puesta en marcha del diálogo en Venezuela, el asesinato del presidente haitiano y la desestabilización de este país, y las protestas ciudadanas en Cuba a mediados de 2021 urgen a EE.UU. a reactivar su política con la región y a tomar decisiones más allá de su enfrentamiento geoestratégico con China.

7.1. La particular relación entre EE.UU., México y Centroamérica

México y América Central requieren una atención especial. La relación de EE.UU. con sus vecinos del sur está determinada por dos factores: el comercial y el migratorio. En primer lugar, EE.UU. es el principal socio comercial en una estructura a la que difícilmente pueden incorporarse a corto plazo otros socios relevantes (de hecho, China se convirtió para México en un competidor que le desplaza en el mercado estadounidense).

Pues bien, en el caso mexicano, se renegoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que finalmente fue remplazado por el Tratado entre México, EE.UU. y Canadá (T-MEC), lo que ha suscitado una enorme incertidumbre. Quizá el resultado final pueda contribuir al desarrollo de México a medio plazo, a partir del establecimiento de medidas para proteger los derechos de los obreros. Además, las reglas ambientales son un buen punto de partida para mejorar la calidad del trabajo y el modelo económico del país. Sin embargo, no está claro cómo México podrá asumir esos retos sin perder mayor competitividad (Castañeda, 2020).

En segundo lugar aparece la cuestión migratoria. El problema de la migración del Triángulo Norte, cuya expresión más dramática es la de las caravanas de migrantes, se origina lejos de la frontera estadounidense. Pero ni México ni los países del Triángulo Norte son capaces de proveer protección o de garantizar el acceso a los medios de vida necesarios a sus ciudadanos. Evidentemente, el modelo económico, la fragilidad de las democracias y la estrecha relación entre élites y corrupción están en el centro del problema.

El gobierno de Trump, en línea con su discurso de campaña, intentó alejar el problema de su frontera, desmontando los sistemas de atención y desviando los flujos hacia otros países de la región. Se presionó a Guatemala y México para que se adaptasen a la figura de “tercer país seguro”. Esta figura surge en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y busca redistribuir la carga de los países que reciben más solicitudes de asilo a otros que tengan capacidades para recibir a los solicitantes y garanticen su protección y calidad de vida. Evidentemente, ni Guatemala ni México tienen esas capacidades, en cuanto ellos mismos son países emisores de migrantes.

Trump le dio dos opciones a México: convertirse en tercer país seguro o ser castigado con la imposición de aranceles del 5% a todos los productos que envía a EE.UU. Finalmente, el presidente López Obrador se comprometió a crear el programa *Quédate en México* para acoger a solicitantes de asilo. También garantizó a EE.UU. el despliegue de 6.000 efectivos de la Guardia Nacional en la frontera con Guatemala para contribuir a la vigilancia y el control migratorio, además de otras medidas. Por su parte, Guatemala aceptó asimismo ser tercer país seguro.

Con todo, al final de su mandato, y de cara a las elecciones de 2020, la retórica de Donald Trump no retomó la “amenaza” de la inmigración hispana como principal eje. La crisis de la COVID-19 y la emergencia del movimiento Black Lives Matter pasaron a ser el foco del debate y de la polarización. Así, el candidato Trump de 2020 se centró en lograr la máxima movilización de los afines, además de poner en entredicho la neutralidad del sistema electoral. De hecho, apeló incluso a la comunidad hispana en EE.UU. diferenciándola de la afroamericana e instrumentalizando la situación de Venezuela como un revulsivo.

Con la llegada de Biden, la cuestión migratoria se ha tensionado más, debido a que el presidente ha prometido regularizar la situación de los migrantes indocumentados. El gobierno se enfrenta así a un incremento del número de personas en la frontera, pero con los instrumentos de atención diezmados. Y, aunque el inicio de su mandato no se ha caracterizado por cambios de orientación bruscos, Biden tendrá que afrontar el cumplimiento de sus promesas en un tema que —de no solventarse política y legalmente— continuará presionando al gobierno.

Sobra decir que, pese al volumen e impacto de los flujos migratorios en Centroamérica y Sudamérica, no existe un foro de diálogo regional, ni un intento de coordinación de posturas entre los países latinoamericanos. En diciembre de 2018 se firmó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, conocido como Pacto Mundial sobre Migración. Se trata de un acuerdo que no equivale a un tratado internacional y no tiene carácter vinculante. Sin embargo, Chile y la República Dominicana se abstuvieron de firmarlo. Como ha señalado Van Klaveren (2020), la actitud dominicana no sorprende por su tratamiento de la migración haitiana. En cambio el caso chileno es más sorprendente. El gobierno de Chile había participado en las negociaciones del acuerdo e incluso se había comprometido a firmarlo, modificando su posición en el último momento. El argumento del gobierno incidió en que el Pacto Migratorio “incentiva la migración irregular” y “afecta al derecho soberano”. Por lo demás, la actitud de Ecuador, Perú y Chile frente a la migración venezolana ha sido singularmente dura y cuestionable, en especial si se compara con la del país que más migrantes venezolanos ha recibido, Colombia, que ha lanzado ambiciosas medidas para su protección.

7.2. Agencia y alineamiento en la relación con EE.UU.

El proceso electoral y la victoria “en diferido” de Biden, así como la toma del Capitolio del 6 de enero de 2021, reflejan las dificultades que atraviesa no solo EE.UU., sino el modelo democrático liberal. Y es que, aunque el presidente retome la agenda multilateralista, afronta enormes retos internos, en un país dividido y en el que muchas instituciones fueron deliberadamente debilitadas. De cara al exterior, además, debe reconstruir relaciones de confianza, restablecer su poder blando y reimpulsar coaliciones para gestionar desafíos multilaterales. De la Administración Biden se esperaba un cambio de tono y una mayor predictibilidad. Sin embargo, en algunas dimensiones relevantes el fondo de la política estadounidense no va a cambiar, empezando por lo que atañe a la competición con China y su visión de un escenario bipolar.

En este sentido, Lowenthal (2021) acierta cuando afirma que el gobierno de Biden no puede prometer convincentemente que rescatará a la región, ni proponer un nuevo curso para las relaciones de EE.UU. con los países latinoamericanos, aunque sí puede revertir algunas actitudes y políticas contraproducentes que impuso Trump. Asimismo, puede compartir con los países de la región puntos de vista sobre cómo responder a un mundo de cambios profundos y tener en cuenta a Latinoamérica en sus enfoques sobre asuntos prioritarios.

En este nuevo escenario los interrogantes a analizar son: ¿hasta qué punto la capacidad de influencia estadounidense se mantiene? y ¿hasta qué punto las relaciones con EE.UU. están determinadas por la agencia e intereses de los gobiernos latinoamericanos?

Friedman y Long (2017), en su análisis sobre la dinámica de las relaciones asimétricas, proponen una visión más compleja de lo habitual en las relaciones EE.UU.-América Latina. Señalan que la independencia de los líderes latinoamericanos ha sido mucho mayor de lo que muchos observadores suponían, incluso aunque siempre intenten evitar una confrontación directa. También sugieren que una política unilateralista de EE.UU. podría ser ruinoso para este país. En esta línea, se ha visto cómo los países latinoamericanos respondieron a los embates y al unilateralismo de Trump mediante diversas estrategias, aun sin hacer frente común. Es más, gobiernos de ideología tan dispar como México y Brasil sostuvieron una buena relación con Donald Trump, y la elección de Biden ha supuesto un revés en su estrategia (Rodríguez Pinzón, 2021a).

Como se ha indicado tanto en relación con el regionalismo como en las relaciones con China, el matiz ideológico tiene un peso relevante, pero relativo, en la construcción de alianzas de los gobiernos. Para todos se han amplificado las opciones (Long y Friedman, 2017). Y así, aunque sean cada vez más individualistas y menos proclives a embarcarse en proyectos regionales, sus relaciones se construyen menos en alineaciones estrictas y más en geometrías variables. Incluso los gobiernos tradicionalmente alineados con EE.UU. recurrirán a China o a otros actores si es necesario, como, por ejemplo, ha ocurrido con Chile o Colombia frente a la necesidad de vacunas en 2021.

La misma creación de PROSUR respondió a una lógica de alineamiento, pero no necesariamente de sumisión. Este foro está ligado a los intereses de los gobiernos en defensa de su proyecto ideológico y a la utilización de Venezuela como elemento de diferenciación ante el sistema regional y, muy especialmente, ante el electorado propio. Desafortunadamente, estos proyectos de alineamiento no contribuyen a la construcción de espacios de solución, y encierran una peligrosa tentativa de repliegue de la región cuando el momento requiere justamente de una ampliación de relaciones (Heine, 2021).

Para EE.UU. sería más valiosa una América Latina propositiva y con capacidad de establecer un diálogo plural, en lugar de alentar una disputa ideológica que tiene riesgos para todos. Malacalza (2020) trae a colación la doctrina Truman, señalando cómo esta no estableció una división entre comunismo y capitalismo, sino entre democracia y autoritarismo, una grieta que está hoy en ascenso con la postura dura que mantiene Biden hacia China. Pero esta no debería ser la mirada que domine la región, más aún en un contexto de creciente polarización y fortalecimiento de las posiciones belicistas, propia de halcones.

A esto debe añadirse que la contestación más violenta a la democracia y al orden liberal proviene del interior del sistema. El ascenso de las derechas neopatriotas —que vieron en Donald Trump a su principal representante— cuestiona el orden liberal desde dentro, mientras China y su sistema autoritario no enfrenta el mismo desafío (Sanahuja y López Burian, 2020).

7.3. *El sistema interamericano*

La relación entre EE.UU. y América Latina está institucionalizada a través del sistema interamericano, constituido por un conjunto de instrumentos e instituciones: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, desde 2001, la Carta Democrática Interamericana (CDI).

Los países latinoamericanos participaron de forma activa en la estructuración del sistema, que, contrariamente a lo que se presupone, no se redujo a la proyección de la hegemonía e intereses de EE.UU., sino que recibió una gran cantidad de aportes latinoamericanos (Long, 2020). Muchas de estas con-

tribuciones fueron, por insistencia de América Latina, incorporadas tempranamente como principios del sistema de Naciones Unidas (Van Klaveren, 2020).

A pesar de muchas tensiones, el sistema interamericano se preservó durante décadas. Sin embargo, dada la asimetría entre la región y EE.UU., y el intervencionismo de este país, se ha cuestionado el rol y la legitimidad del sistema como principal escenario de debate sobre los desafíos regionales. Ello estuvo en la base de los procesos de integración que tuvieron lugar a principios del siglo XXI. Sin embargo, los reseñados proyectos de UNASUR y CELAC no se consolidaron como instituciones alternativas sólidas, aunque asentaron la idea de que, de existir voluntad, América Latina podría disponer de su propio sistema regional al margen de EE.UU.

Con todo, Juan Gabriel Tokatlian (2020), sostiene que el mayor intento de transformación del sistema interamericano lo planteó el propio gobierno de EE.UU. bajo la presidencia de Trump y con el apoyo de un buen número de gobiernos de la región. Hay tres ejemplos de este ejercicio de poder estadounidense (a los casos señalados por Tokatlian, se añade el preocupante papel de la OEA ante las elecciones bolivianas de noviembre de 2019, como se verá más adelante).

El primero es la activación del TIAR para el caso venezolano. Ello, a decir del autor, ubicó a la región en la “alta política” mundial, al identificar una suerte de peligro para la seguridad internacional inserta en el doble marco de la guerra contra el terrorismo y contra las drogas; a su vez, agitó como en la Guerra Fría el regreso de la idea del “cambio de régimen”. Ante la situación de Venezuela, la OEA y, más concretamente, su secretario general, ha ejercido un papel muy activo y controvertido. De hecho, se la ha acusado de actuar como una parte más en el conflicto y no como un organismo facilitador.

El segundo ejemplo alude al sistema de derechos humanos, concretamente a la CIDH. Más allá de que los gobiernos afectados critiquen los informes o sentencias de la Corte, se observa un cuestionamiento de fondo que no se limita a esa objeción (esperable), sino que se extiende a los países que apoyaban al sistema, y que se beneficiaron de su acción cuando tuvieron que luchar por recuperar sus democracias (Tokatlian, 2020). Esto sienta un precedente muy peligroso en uno de los organismos más importantes del sistema, orientado a garantizar el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos.

El tercer ejemplo fue el de la elección del presidente del BID, proceso en el que el gobierno de Trump acabó con la norma consuetudinaria de nombramiento de una figura latinoamericana. Apoyado con los votos de la mayoría de los países latinoamericanos, Trump impuso a su candidato, Mauricio Claver-Carone. Esta decisión tiene varias dimensiones. La primera radica en el control del BID en un momento en el que el acceso al crédito es más importante que nunca y China compite fuertemente en esta área. La segunda consiste en la visibilización de la capacidad de EE.UU. de romper un consenso no escrito y, por extensión, de reflejar la posición subordinada de los países latinoamericanos que no cuestionaron desde dentro este hecho.

La elección del presidente del BID se convirtió en una lucha de fuerzas en la que los países que intentaron presentar candidatos propios tuvieron que ceder ante el alineamiento con EE.UU. de 15 países latinoamericanos, sin quedar claro en qué les beneficiaba. La UE, como miembro del BID, cuestionó el proceso buscando una dilación que pudiera restablecer el balance de fuerzas, pero finalmente la decisión de México de apoyar a EE.UU. cerró toda posibilidad.

Finalmente, hay que señalar el papel de la OEA en la ruptura institucional en Bolivia como uno de los eventos más preocupantes sobre la reputación de la institución. El presidente, Evo Morales, que bus-

caba una reelección desoyendo los resultados de un referendo que le eran contrarios, llegaba además debilitado y con un Órgano Electoral Plurinacional cuestionado por una supuesta falta de autonomía. El ajustado resultado en los comicios contra Carlos Mesa levantó las alarmas y la animosidad de los bandos. La OEA jugó entonces un papel crucial. Desde el primer momento, cuestionó la integridad del proceso electoral. El elemento central de su crítica fue que hubo manipulación de los resultados electorales de la primera vuelta el mismo día de la elección para otorgarle a Morales un margen mayor al 10% respecto a Mesa. Se trataba de una conclusión basada en inferencias estadísticas que la Misión de Observación Electoral (MOE) tomó como concluyentes y nunca revisó, y que los expertos en análisis estadístico electoral han cuestionado (Saltalamacchia, 2020).

Morales renunció a la presidencia del país tras la “sugerencia de las Fuerzas Armadas”, alentadas por el informe de fraude electoral publicado por la OEA. Así se precipitó la ruptura del orden constitucional y la toma del poder por parte de la vicepresidenta segunda Jeanine Áñez. El gran problema radica en que la Organización, “una autoridad internacional supuestamente neutral, concluyó de manera ‘contundente’ que los resultados electorales estaban viciados, alentando a cada paso la inestabilidad” (Saltalamacchia, 2020: 4). Finalmente, Bolivia realizó unas elecciones y regresó a la normalidad democrática, no sin pagar un alto coste humano y político. La OEA, por su parte, perdió credibilidad institucional y legitimidad, lo cual es lamentable, no solamente para la institución, sino para una región necesitada de instituciones transparentes, fuertes y legítimas.

8. La Unión Europea y América Latina

En este apartado se esbozarán someramente algunas de las principales características de las relaciones entre la UE y América Latina. La UE es el tercer socio comercial más importante de América Latina y el Caribe, por detrás de EE.UU. y China, mientras que América Latina es para la Unión el quinto de los socios comerciales. La UE es también la principal fuente de IED en América Latina y el Caribe. A pesar del aumento del comercio con China, la UE mantiene un papel imprescindible en la región, no solo por las cifras económicas, sino por las disposiciones formales de sus acuerdos, que incluyen estándares elevados en materia de calidad institucional, laboral y medioambiental.

Asimismo, un aspecto muy relevante de la relación birregional es el de la cooperación al desarrollo por medio de la cual la UE ha contribuido al fortalecimiento de la democracia en la región, así como al desarrollo social, forjándose fuertes lazos institucionales basados en la comunidad de intereses y valores. La UE es el mayor donante de cooperación en la región, en un momento en que la mayoría de los países de América Latina están clasificados como de renta media.

Desde el punto de vista interno, la UE —aun como el bloque regional más avanzado del mundo— ha enfrentado enormes desafíos en los últimos años: la crisis financiera, la crisis migratoria de los refugiados de Siria y de otros procedentes del África Subsahariana, el terrorismo internacional, la emergencia de gobiernos que cuestionan el proyecto europeo, el Brexit, y el auge de movimientos populistas y euroescépticos (Müller *et al.*, 2017). A ello se añaden las dificultades de sus relaciones con EE.UU. durante la presidencia de Trump, la relación con China y, por supuesto, la pandemia, que ha tenido en Europa uno de sus peores escenarios.

Consciente de sus desafíos, la UE está intentando adaptarse a la reacomodación del sistema internacional, y ha planteado como necesidad lograr una mayor “autonomía estratégica”. Así lo recogía ya la Estrategia Global de la UE de 2016 (Unión Europea, 2016) y este concepto se ha convertido en el elemento central de su política exterior. En esta situación, la relación con América Latina plantea una

oportunidad. Las dos regiones buscan su soberanía estratégica, compartiendo visiones e institucionalidades semejantes y una evidente necesidad de actuar como bloques regionales.

En su relación con América Latina, la UE siempre abogó e intentó favorecer el interregionalismo y durante más de 30 años ha promovido la creación de una red de “Acuerdos de Asociación”. Dada la cambiante situación de los esfuerzos de integración en América Latina, la UE optó por actuar bajo los parámetros del “regionalismo abierto” (Sanahuja, 2020b), El más reciente de estos esfuerzos es la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur, una negociación que ha llevado más de 20 años y que nuevamente se ha vuelto a bloquear por algunas reticencias a nivel europeo y la difícil articulación de los intereses de los países del Cono Sur.

8.1. La difícil construcción del espacio iberoamericano

La cercanía histórica, cultural y política de España y Portugal con América Latina ha llevado a la creación de un espacio propio, iberoamericano, con su propio sistema institucional. Este sistema, además de formalizar la relación entre sus miembros, refuerza las relaciones eurolatinoamericanas. Como no podía ser de otra forma, este espacio aprovecha las afinidades de sus miembros para plantear una cooperación sobre varios anclajes: el diálogo político, la educación, la justicia, la cooperación técnica y, de manera muy especial, la cultura.

El sistema iberoamericano está compuesto por los países de la península ibérica y los países de América Latina. Institucionalmente se ha constituido a través de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). No cabe minusvalorar los aportes de estas instituciones al espacio iberoamericano, que lo mantienen vivo y configuran sistemas de cooperación, intercambio de experiencias, producción cultural o mejora de calidad de la educación. Dentro del conjunto de las instituciones regionales, son de las más sólidas y consolidadas, y operan de forma no competitiva con otros procesos.

Sin embargo, a pesar de las afinidades y los avances, la relación iberoamericana se ha ido ralentizando desde la década de 2000, bien porque se fueron priorizando otros proyectos, bien porque los gobiernos latinoamericanos menos comprometidos con la integración regional tampoco han apostado por dotar de mayor contenido a su relación con la península.

Ante este marco, la promoción española del iberoamericanismo resulta difícil, y más aún si se tiene en cuenta que el principal objetivo de la política exterior española radica en su europeización, lo que contrasta con la idea de una identidad iberoamericana (Del Arenal, 2015). Además, el iberoamericanismo no puede limitarse a ser un proyecto meramente español. Esto se hizo todavía más evidente durante la crisis financiera de 2008, en la que se demostró que el sobrepeso de España hace vulnerable el proyecto. Es más, este sobrepeso lo ata a la voluntad de sus gobiernos y a sus giros con respecto a la relación con América Latina (más estrecha y prioritaria para los gobiernos socialistas e instrumental para los gobiernos del Partido Popular).

El iberoamericanismo es importante y su fortalecimiento representaría un activo ante la salida de la pandemia en la medida en que podría suponer la digitalización de las dimensiones indicadas —cultural, educativa y diplomática—, además de robustecer las modalidades de la cooperación Sur-Sur y triangular. En este sentido, en un nuevo entorno productivo, dominado por la digitalización y marcado por la competencia entre bloques, la lengua y los valores comunes son un activo político y económico de primer orden.

9. Otros actores que despuntan en la región

Hay otros actores globales que han empezado a tener un papel muy relevante en sus relaciones con América Latina. Entre ellos se encuentra, en primer lugar, Rusia, cuya presencia geopolítica se ha desplegado con fuerza en la región.

Tras su papel durante la Guerra Fría y, sobre todo, a partir de mediados de los años 2000, Rusia ha retornado gradualmente a la región, bajo el liderazgo de Vladimir Putin. Según Rouvinski (2020) es posible identificar varias claves del cambio que comenzó a implementar a partir de ese momento el líder ruso. Destaca el fortalecimiento de las capacidades del Estado para diseñar y llevar a cabo una política exterior que permitiera al gobierno alcanzar los objetivos establecidos para influir, frente a la OTAN, en Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central. En este contexto, América Latina y el Caribe resultó ser un escenario idóneo en el que, en el curso de dos décadas, el país ha logrado ser reconocido como uno de los actores más relevantes de su vida política. Rusia tiene ahora relaciones diplomáticas con todos los países latinoamericanos y sus ciudadanos pueden viajar sin necesidad de visado por la región.

Además de los éxitos diplomáticos, Rusia está siendo muy activa en la generación de información, muy especialmente en la construcción de visiones e interpretaciones de la realidad política alternativas a las promovidas por Occidente. Por lo demás, en el plano militar y geopolítico, y por primera vez después de la retirada del contingente soviético en Cuba a principios de los años noventa, hay presencia de uniformados rusos en el hemisferio occidental, concretamente en Venezuela (Rouvinski, 2020). El acercamiento ruso a América Latina es, de hecho, parte de una estrategia internacional más amplia que pretende que el país alcance estatus de gran potencia, con capacidad para socavar el liderazgo de EE.UU. Finalmente, es importante resaltar que Rusia, al igual que China, está aprovechando el desarrollo de su propia vacuna (Sputnik V) para ampliar sus relaciones con países que tienen dificultades de acceso a otras. En su caso, ha acordado la producción de su fórmula en Argentina y Brasil.

Por otra parte, hay otras potencias medias, como Turquía o Israel, que pretenden ampliar sus espacios de influencia en la región, aprovechando la polarización existente. Turquía se ha acercado a América Latina, tanto a través del comercio —en una primera etapa— como mediante la búsqueda de espacios políticos acordes al giro euroasiático que ha dado el país (González Levaggi, 2019). Israel, por su parte, acumula una larga relación con la región, aún marcada por los altibajos políticos derivados del reconocimiento del Estado palestino por parte de los gobiernos de izquierda. Con todo, los intereses económicos de Israel han tenido un buen anclaje, y el país ha firmado acuerdos de libre comercio con Colombia, Panamá y el Mercosur. En clave de política internacional, América Latina es la región con mayor representación diplomática en Jerusalén, después de que EE.UU. trasladara su embajada.

Por último, India y Japón figuran asimismo como dos potencias medias que están volviendo a tener peso en la región, y que buscan articular geometrías de relacionamiento en las que América Latina puede tener un papel relevante. A su vez, no cabe olvidar la progresiva consolidación de un nuevo centro de gravitación global: la Gran Eurasia, un espacio en el que confluyen y se conjugan factores de poder tradicionales y poderes emergentes (Serbin, 2019b).

10. Regionalismo, multilateralismo y agencia ante los desafíos globales

10.1. El cambio climático

Al margen de los proyectos de integración, es importante aludir —por su importancia ante el reto ambiental y su impacto en la región— al Acuerdo de Escazú y también a otros acuerdos e instituciones relacionados con la posición de América Latina ante los desafíos mundiales.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) inicia su andadura en 2012. Se trata de un tratado multilateral y cooperativo que tiene como objetivo avanzar en materia de transparencia, información, participación y acceso a la justicia, así como en protección de los defensores de derechos humanos en tales cuestiones. El texto definitivo se acordó en 2018, tras un largo debate no exento de controversias. Se emplearon argumentaciones forzadas o malas interpretaciones para alargar las negociaciones, distorsionando el espíritu del acuerdo ante la opinión pública y bloqueando su aprobación en algunos parlamentos nacionales (Astroza y Nalegach, 2020). En marzo de 2021, lo habían ratificado 12 países de la región.

Las dificultades en la aprobación revelan la lucha de algunos sectores que ven en peligro sus intereses particulares. La protección ambiental y la garantía de respeto de los derechos humanos, vinculada a esta, implican cambios sobre la forma en que hasta ahora se han distribuido los beneficios y las externalidades de la riqueza medioambiental latinoamericana. Esta cuestión siempre ha estado en el centro de la polémica, por las grandes vulneraciones que se han producido sobre los derechos humanos, el acceso desigual y la concentración de los beneficios, y la represión de toda crítica hacia el modelo extractivo. Como dato relevante, cabe apuntar el caso de gobierno de Colombia, que, tras su negativa inicial a firmarlo, al final lo hizo por la presión de las movilizaciones sociales de 2019. Sin embargo, el Congreso se negó a ratificarlo en junio de 2021.

Ante la urgencia del cambio climático, es imperativo que los Estados tomen medidas; ello, asimismo, va a condicionar las prioridades de los distintos bloques regionales. China, por ejemplo, se está esforzando en transformar su matriz energética y reverdecer su desarrollo. Sin embargo, aún está lejos de convertir dicho interés en una impronta de su relación con América Latina. Por su parte, el cambio de gobierno en EE.UU. hace prever que el medio ambiente volverá a la agenda multilateral. La UE, por último, sí que ha tomado una acción decidida por convertir la lucha contra el cambio climático en una línea fundamental de su política interior y exterior.

En América Latina, el gobierno de Brasil representa, como se ha señalado, el principal escollo para avanzar en cuestiones ambientales. El gobierno del país más grande de la región —poseedor de la mayor reserva vegetal del mundo en la Amazonia— simboliza a una derecha neopatriota, negacionista del cambio climático y de otros estándares deseables, que considera estos asuntos como parte de un entramado de intereses marxistas encubiertos (Van Klaveren, 2020).

Un ejemplo lo refleja el caso de la celebración de la COP25. Por razones presupuestarias, Brasil renunció a albergar la Conferencia de Estados Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático correspondiente a 2019, conocida como COP25. Chile tomó el testigo, aunque finalmente no pudo cumplir por las protestas sociales que estallaron en 2019. La irrelevancia global de la región se cronificaba, incluso ante oportunidades para paliarla. Finalmente, España salvó la celebración de la cumbre, si bien no se obtuvieron grandes avances políticos por la reticencia de países como Australia, China, India y, precisamente, Brasil.

10.2. El combate al narcotráfico

Otro punto importante de la agenda de América Latina es la política de control de las drogas ilícitas y el crimen organizado. En 2016 se celebró la Asamblea Especial de Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) para tratar este asunto. La Asamblea se celebró tres años antes de lo previsto (2019) por solicitud de tres países: Colombia, México y Guatemala. Su objetivo era conseguir un cambio profundo en la política internacional de drogas, alterando el énfasis del combate a la oferta en beneficio de enfoques más amplios y con menos efectos colaterales.

Ante la progresiva despenalización del consumo de cannabis en algunos países y en parte de EE.UU., se entendía que el momento era propicio. Sin embargo, el resultado fue una leve apertura a la interpretación de los acuerdos vinculantes. La llegada de Trump a la Casa Blanca y el cambio de tendencia política en algunos países de la región animaron a los tres países señalados a pedir el adelanto de la cita. A pesar de que el narcotráfico sigue causando estragos en la región, países como Colombia han vuelto a centrarse en la reducción de hectáreas de cultivos de coca como único objetivo y han asumido el mandato estadounidense de usar medios de erradicación masiva que generan enormes costes sociales y ambientales (Rodríguez Pinzón, 2015).

Actualmente, la iniciativa regional para liderar un debate global sobre este tema está muerta. Las primeras acciones de Biden en EE.UU. no parecen encarar el cambio en la política de drogas como una prioridad, mucho menos como un debate que deba abrirse, y los países afectados por la estructura de la guerra contra las drogas no están dispuestos a plantear conjuntamente este asunto en la agenda internacional.

10.3. La regulación del comercio global y la crisis económica

Históricamente, los países latinoamericanos han apoyado el régimen internacional de comercio, a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). También han participado destacadamente en las negociaciones de la Ronda de Doha y han tenido un papel muy relevante en las coaliciones de países que aspiran a ampliar el acceso a los mercados agrícolas y reducir las distorsiones del sector, como el Grupo de Cairns, el Grupo de Negociación sobre Productos Tropicales y el Grupo de los 20 (Rodríguez Mendoza, 2016: 8, en Van Klaveren, 2020).

Sin embargo, la OMC ha experimentado una profunda crisis por su incapacidad para ejercer su función de foro para las negociaciones entre sus miembros. Este problema tiene raíces institucionales y procedimentales, además de causas materiales y políticas, que se han profundizado por la “crisis de la globalización”. Esta crisis ha acentuado los condicionantes negativos para el avance de mecanismos de cooperación en las negociaciones comerciales internacionales, y ha conducido a un trilema entre tres dimensiones de los acuerdos: legitimidad, eficacia y profundidad (Zelicovich, 2019).

Ante la complejidad y lentitud de las negociaciones globales, y por estar igualmente inmersos en la crisis de la globalización —en muchos casos desde una postura de “contestación” al orden multilateral—, los países latinoamericanos han asumido un enfoque de “regionalismo abierto”. Esto se traduce en iniciativas para emprender negociaciones bilaterales en función de sus intereses. México, Chile, Perú, Colombia y los países centroamericanos han sido los primeros en seguir esta política. Los socios mayoritarios del Mercosur han sido más reticentes, prosiguiendo su negociación con la UE, aún no cerrada (sin embargo, la decisión de Uruguay de no supeditarse al Mercosur y establecer acuerdos comerciales bilaterales es un golpe al acuerdo). Por su parte, Chile, Perú y México negociaron el TPP que contó con la participación de EE.UU., hasta que se retiró con Trump.

Cabe por último subrayar las consecuencias que va a afrontar la región a causa de la COVID-19. América Latina será la región más afectada por la crisis económica producida por la pandemia. Los efectos sociales están siendo devastadores, los sistemas productivos van a tardar mucho tiempo en recuperarse y se prevé que 300 millones de personas engrasen las cifras de pobreza. Además, la pandemia llegó a la región en un momento de desaceleración, en un mal momento para acometer reformas fiscales que den mayor margen de gasto público. Ciertamente, los gobiernos han hecho enormes esfuerzos activando sistemas de transferencias para que las familias pudieran sobrevivir a los confinamientos y al cierre de la economía. Sin embargo, los recursos y el margen de gasto son muy limitados, y se va a necesitar apoyo para estimular sus economías y superar los déficits.

El problema de los países de la región se agrava, puesto que, al ser países de renta media, tienen mayores dificultades para obtener recursos y el apoyo necesario para superar la crisis. Esta situación ha sido discutida en numerosos foros, y tanto España como algunos países de América Latina han promovido la petición de acceso a fondos de organismos internacionales. En este sentido, el Gobierno de España convocó una conferencia de alto nivel en junio de 2020 para tratar la cuestión con sus homólogos latinoamericanos. Asimismo, la Secretaría General de la CEPAL, la SEGIB y otros organismos regionales se ha implicado profundamente en hacer que esta cuestión se trate en instancias como el G20. La Cumbre Iberoamericana en Andorra de 2021 también tuvo este asunto entre sus prioridades.

A pesar de que el acceso al crédito depende de las condiciones propias de cada país, sería deseable que la región fuera capaz de presentar de forma conjunta sus demandas ante diferentes instancias, e incluso de formular propuestas concretas. Una de las iniciativas a destacar es la del Grupo de Puebla. Su propuesta incluye una moratoria consensuada de la deuda para evitar una recesión global (Grupo de Puebla, 2020). Sin embargo, su adscripción política progresista ha limitado la viabilidad de las posibilidades de financiación y alivio para América Latina. Es de esperar que próximas reuniones del G20 retomem la cuestión.

11. Conclusiones

El actual cambio de ciclo internacional supone un enorme desafío para todos los países, más aun ante la realidad de que, tras la pandemia, la “normalidad” se ha convertido en una utopía a alcanzar. Ante la imposibilidad de determinar certezas de futuro, este artículo ha planteado desde varias dimensiones la situación de América Latina y sus desafíos en la búsqueda de un lugar en el sistema internacional.

El análisis ha partido de la consideración de las características del cambio de ciclo y, concretamente, de la crítica a la idea de que se esté configurando una nueva “Guerra Fría” entre EE.UU. y China, con la consecuencia de dejar tan solo dos espacios para el resto del mundo: alineados o no alineados. La complejidad de las conexiones económicas, políticas y sociales del mundo hace difícil plantear la posibilidad de un desacople entre estas dos potencias. Dicha complejidad hace necesario articular visiones internacionales más ricas y diversas, como la que propone la idea de “autonomía estratégica”.

Sin embargo, América Latina afronta este desafío con una situación de partida muy negativa. Enfrenta una crisis económica de grandes dimensiones, en la que las restricciones de acceso al mercado de crédito internacional, la debilidad de sus sistemas fiscales y la baja productividad refuerzan el proceso de reprimarización. Los riesgos de esta estructura productiva son conocidos: vulnerabilidad ante los choques externos, baja redistribución interna de la riqueza por la vía del empleo, y aumento de la conflictividad por los recursos; una historia que Suramérica conoce bien. En Centroamérica, además, la

debilidad de una buena parte de los Estados, la baja calidad democrática y los enormes problemas estructurales que afectan a la sociedad tampoco constituyen un buen punto de partida.

Con este escenario, la capacidad estratégica de los países latinoamericanos para gestionar los desafíos de la cambiante estructura internacional y, muy en especial, para aprovecharse de ella de cara a solucionar los déficits internos, es escasa. La “autonomía estratégica” se ve, asimismo, limitada por la debilidad de los espacios regionales, en los cuales la región podría aunar intereses y capacidades.

Juan Gabriel Tokatlian afirma categóricamente que Latinoamérica ha llevado al límite su propia fragmentación, lo cual conduce a la región a una irrelevancia internacional autoinfligida (Tokatlian, 2020). Tras haber sido en el pasado uno de los pilares del multilateralismo y la política desarrollista, ha procurado reinventar su regionalismo y su estrategia de desarrollo con escaso éxito. No ha sido por falta de iniciativas. Algunos factores que han jugado en su contra son la estructura de los procesos y su vulnerabilidad frente a los ciclos gubernamentales, que han supeditado la integración a los devenires políticos internos. El proceso regional tampoco se ha visto favorecido por la relación histórica, de dependencia e intervención, con EE.UU. y, sobre todo, por el interés de algunos de los gobiernos por alinearse de forma irrestricta con este país. A ello cabe sumar la falta de arraigo social de los proyectos de integración, lo que se ve agravado por su débil capacidad, no solo de presentar resultados, sino de darles incluso seguimiento.

También hay que tener muy presentes las diferencias entre las distintas subregiones, con un norte más ligado a EE.UU. y más interdependiente por sus propias condiciones geográficas. Sudamérica, por su parte, es poco interdependiente, con economías dirigidas hacia la exportación de materias primas y un bajo nivel de interconexión productiva y de mercado regional. En este caso, los incentivos para avanzar en un proceso regional orientado, en su mayor parte, a obtener ventajas en los mercados internacionales son menores que los que se producen en áreas con una amplia interrelación entre sus miembros. La idea de una América Latina unida en un solo organismo es más una utopía que una posibilidad realista.

El problema radica en que, en el marco de transformación de la globalización y del cuestionamiento del orden liberal, la búsqueda de la autonomía frente a las potencias en pugna será la norma. Las regiones serán los actores clave que permitirán la construcción de una política exterior autónoma y no alineada. Ese parece ser el derrotero que están tomando Asia y África. Por ello, si América Latina no es capaz de aunar fuerzas como región, los países que la componen tendrán menos opciones de defender sus intereses y se verán sometidos al juego que planteen las grandes potencias en confrontación.

Hasta ahora la entrada de China en América Latina ha tenido tres efectos: la reprimarización del modelo productivo de la región, la aparición de una nueva opción de crédito con condicionalidades no políticas y la intensificación de la disputa con EE.UU., que ve con preocupación la penetración del “poder blando” chino. Sin embargo, a pesar de los beneficios que apareja contar con financiación para infraestructuras, este modelo no ha traído las ventajas esperadas. La calidad de la inversión no siempre ha sido buena, y las condicionalidades —aunque no sean de carácter político— son fuertes. Hace falta un papel activo de los gobiernos para aprovechar la presencia de China y gestionar las negociaciones hacia unas condiciones más claras, justas y con un mayor impacto social y económico.

En cuanto a la relación con EE.UU., la Administración Trump mantuvo una postura antimultilateralista, defensiva y militarista, aunque no excesivamente intervencionista en América Latina. Estrechó relaciones con gobiernos que compartían algunos de sus planteamientos, o los aceptaban pragmáticamente, como Brasil y México. Sin embargo, fue un periodo de gran incertidumbre para la región. La

llegada del nuevo presidente demócrata auguraba un cambio de rumbo; sin embargo, hasta ahora, Biden no ha prestado especial atención a la agenda regional, ni siquiera para retomar algunas de las herencias de Obama, como el acercamiento a Cuba. Acontecimientos como el asesinato del presidente de Haití, las protestas en Cuba, la deriva autoritaria del presidente nicaragüense o el inicio de unas negociaciones entre la oposición y el régimen venezolano, pueden obligar a EE.UU. a tomar decisiones que estaban congeladas y a adoptar posiciones más resueltas.

Con todo, el gobierno de EE.UU. está totalmente embarcado en la definición de su contraposición a China, según un planteamiento en el que la influencia de la interpretación neorrealista de las relaciones internacionales perfila una política de bloques aislados. A ello se contraponen la complejidad de las relaciones económicas y tecnológicas que marcan un escenario que no puede compararse con ningún otro momento histórico.

Bajo este marco, en las relaciones con América Latina hay dos dimensiones a valorar: primero, la región ha de evitar ser cooptada y alineada bajo la preminencia de un discurso de halcones que use la división entre democracias y autoritarismos para plantear una confrontación interna o, peor aún, el desacoplamiento entre bloques. La segunda es la falta de una propuesta por parte de América Latina sobre sus intereses ante EE.UU. Un ejercicio de agencia que plantee una agenda y unas prioridades permitiría a un presidente con muchos problemas internos definir una política hacia la región basada en intereses comunes.

En cuanto a la UE, las dos regiones se enfrentan a la necesidad de plantear y materializar su “autonomía estratégica”. Hasta ahora Europa ha sido un gran apoyo en cuestiones de cooperación y como comprador de materias primas. Sin embargo, estas relaciones afrontan asimismo desafíos como los que están retrasando la ratificación del acuerdo entre la UE y el Mercosur.

Además, como apunta Sanahuja (2021) es importante señalar que el concepto de “autonomía estratégica”, articulado en la estrategia de la UE, alude a las condiciones del actor (*actorness*) y de su agencia. No se refiere a la autosuficiencia, sino a la capacidad de contar con los medios y las herramientas para reducir su dependencia del exterior en áreas como la política exterior y de seguridad, la economía o la energía.

El posicionamiento activo en el empleo de su capacidad de agencia se ha considerado como el despertar geopolítico de la UE (Bergman, 2020); una región con un enorme poder, pero que había constreñido y limitado dichas capacidades. Ahora, en el escenario de la confrontación comercial y política entre China y EE.UU., necesita establecer una política propia que permita la interlocución y que, a su vez garantice su autonomía, actuando en interés propio ante la forma en que otros actores plantean su relación.

Ciertamente, América Latina y la UE no solo tienen que lidiar con las tensiones de fragmentación al interior suyo, sino que también se enfrentan a transformaciones que cuestionan el orden internacional establecido en distintos frentes (Serbin, 2018; Ayuso, 2019). En esta situación, y de cara al nuevo escenario mundial, la relación entre América Latina y la UE tendría que pasar por llevar adelante una estrategia de implicación constructiva:

Esto significa impulsar coaliciones flexibles y abiertas que permitan conjugar intereses mutuos frente a la crisis de la globalización y el multilateralismo, y abrir opciones de cara a la política de poder de otros actores externos, así como afirmar valores comunes frente a quienes tratan de impugnarlos en ambas regiones desde posiciones iliberales, ultranacionalistas, y de extrema derecha (Sanahuja, 2021: 154).

Por lo demás, no puede dejar de mencionarse cómo despunta la presencia de nuevos socios, como India, Turquía, Israel o la región euroasiática; todos en busca de ampliar sus espacios de interacción al margen de los grandes bloques.

América Latina tiene grandes desafíos como región, y la fragmentación supone un gran problema ante los desafíos ambientales, comerciales e incluso de política de drogas. Superar la polarización, la agitación de diferencias y buscar de forma pragmática espacios de concertación es el camino para poder aprovechar las ventajas de una posglobalización pospandémica, y volver a poner en el mapa a una región llena de potencial natural, económico y, sobre todo, humano.

Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A. (2018): *The End of American World Order*, Cambridge, Cambridge Polity Press.
- ACTIS, E. y MALACALZA, B. (2021): “Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida”, *Nueva Sociedad*, pp. 114-126.
- ASTROZA, P. y NALEGACH, C. (2020): “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: El Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo*, nº 40 (2ª época) Madrid, Fundación Carolina.
- AYUSO, A. (2010): “Integración con equidad: Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur”, en M. CIENFUEGOS y J. A. SANAHUJA: *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB.
- (2019a): “América Latina y el Caribe: ¿fin de ciclo o cambio de régimen regional?”, *Anuario Internacional CIDOB [online]*, Barcelona, pp. 143-151.
- (2019b): “20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación Estratégica?”, *Pensamiento Propio*, pp. 49-50.
- AYUSO, A. y GRATIUS, S. (2016): “América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?”, *Pensamiento Propio* (44).
- BERGMAN, M. (2020): “Europe’s geopolitical awakening: The pandemic Rouses a Sleeping Giant”, *Foreign Affairs* (20 de agosto).
- BIDERBOST, P.; BOSCAN, G. y CALVO, B. (2018): “Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el período 2009-2018. Algunos aspectos centrales”, *Revista UNISCI* (48), pp. 343-369. Disponible en: <http://www.unisci.es/del-multilateralismo-desatento>.
- BORRELL, J. (2020): “La doctrina Sinatra”, *Política Exterior* (197), Madrid. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2019): “Razón de ser de la integración y conceptualización de un nuevo marco teórico de la integración de América Latina y el Caribe”, en M. ARDILA y E. VIEIRA POSADAS (eds.): *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.
- BYWATERS, C., SEPÚLVEDA, D., y VILLAR GERTNER, A. (2021): “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina* 9/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- CAETANO, G. y POSE, N. (2020): “La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales”, *Documentos de Trabajo*, nº 40 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/12/DT_FC_41.pdf.
- CASTAÑEDA, J. (2020): “El T-MEC: oportunidades (y riesgos) para México”, *The New York Times* (29 de enero). Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/01/29/espanol/opinion/acuerdo-mexico-estados-unidos.html>.
- CEPAL (2021): *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020* (LC/PUB.2020/21-P), Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf.

- CEREZO, V. (2018): “El papel del SICA en Centroamérica”, en F. ROJAS ARAVENA y J. ALTMANN BORBÓN: *América Latina y el Caribe: en una década de incertidumbres*, San José de Costa Rica, FLACSO-Universidad para la Paz, pp. 191-214.
- DEL ARENAL, C. (2015): “Cumbres Iberoamericanas: Fin de ciclo”, Madrid, discurso del acto de recepción del título de Doctor Honoris Causa por la Universidad Rey Juan Carlos (5 de agosto). Disponible en: https://www.urjc.es/images/Discurso_C_del_Arenal.pdf.
- EDWARDS, J. (2018): “Make America Great Again: Donald Trump and Redefining the U.S. Role in the World”, *Communication Quarterly*, 66(2), pp. 176-195. Disponible en: 10.1080/01463373.2018.1438485.
- EUROPA PRESS (2021): “Estados Unidos ayudará a Ecuador con su deuda china para presionar al país asiático” (15 de enero).
- FORTÍN, C. H. (2020): “Latinoamérica, no alineamiento y la Segunda Guerra Fria”, *Foreign Affairs Latin America*(3), pp. 103-115.
- FRENKEL, A. (2019): “Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana”, *Nueva Sociedad* (junio). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>.
- GALLAGHER, K. (2016): *The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2021): “Online event: China's Global Energy Finance & China-Latin America Development Finance Database Updates”, *The Dialogue* (24 de febrero). Disponible en: <https://www.thedialogue.org/events/online-event-chinas-global-energy-finance-china-latin-america-development-finance-database-updates/>.
- GALLAGHER, K. P. y MYERS, M. (2021): “China-Latin America Finance Databases”, *The Dialogue*, Washington, D. C., Inter-American Dialogue. Disponible en: https://www.thedialogue.org/map_list/.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2018): “El futuro de la cooperación, reformular el espacio cultural iberoamericano”, en *Informe sobre el estado de la cultura en España 2018*, Madrid, Fundación Alternativas. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-sobre-el-estado-de-la-cultura-en-espana-2018-espana-y-el-espacio-cultural-iberoamericano>.
- GIRAULT, C. (2019): “La geopolítica de las integraciones regionales: logros y limitaciones”, en M. ARDILA y E. VIEIRA POSADA (eds.): *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- GONZÁLEZ, G.; HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. y TOKATLIAN, J. (2021): “Coyuntura crítica, transición y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad* (292), pp. 49-65.
- GONZÁLEZ LEVAGGI, A. (2019): “Turquía y América Latina y el Caribe: entre el europeísmo y el eurasiatismo”, en SERBIN (ed.): *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América*, Pensamiento Propio.
- GRUPO DE PUEBLA (2020): “Propuesta de moratoria consensuada de la deuda para evitar una recesión global prolongada” (27 de mayo). Disponible en: <https://www.grupodepuebla.org/grupo-de-puebla-enviara-propuesta-economica-al-g-20-para-evitar-una-recesion-global-prolongada/>.
- HAAS, E. (1964): *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.
- HEINE, J. (2021): “Potencias extrarregionales y América Latina”, *La Tercera* (18 de marzo). Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/potencias-extrarregionales-y-america-latina/7225DBFDQBC6PO3F2X56CJLSRY/>.
- KRAUUS, N. y CLIFFORD, C. (2018): “El gobierno ecuatoriano apostó por China para una represa que ahora se resquebraja”, *The New York Times en español* (24 de diciembre). Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/12/24/espanol/ecuador-china-prestamos-represa.html>.
- LONG, T. y FRIEDMAN, M. P. (2017): “Trump and Latin America: Asymmetry and the Problem of Influence”, *ISSF POLICY Series America and the World—2017 and Beyond*. Disponible en: <https://issforum.org/roundtables/policy/1-5AJ-Latin-America>.
- LOWENTHAL, A. (2006): “From Regional Hegemony to Complex Bilateral Relation”, *Nueva Sociedad*, nº 206. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3395_2.pdf

- (2021): “Estados Unidos y Latinoamérica: de Trump a Biden”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(1) (enero). Disponible en: <https://revistafal.com/estados-unidos-y-latinoamerica-de-trump-a-biden/>.
- MALACALZA, B. (2020): “Sudamérica en la disputa EE.UU.-China”, *Clarín* (13 de agosto). Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/sudamerica-disputa-ee-uu-china_o_-Z78sZQkZ.html.
- MALAMUD, A. (2007): “Estado”, en AZNAR, L. y DE LUCA, M. (eds.): *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires, Emecé. Disponible en: [http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Estado%20\(Aznar%20y%20De%20Luca\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Estado%20(Aznar%20y%20De%20Luca).pdf).
- MALAMUD, A. y SCHMITTER, P. C. (2006): “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, *Desarrollo Económico*, 46(181), pp. 3-31.
- MALAMUD, C. y NÚÑEZ, R. (2021): “Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina”, *ARI*, nº 21, Madrid, Real Instituto Elcano (18 de febrero).
- MALCORRA, S. (2019): “El posicionamiento de América Latina en el mundo de hoy”, *Pensamiento Iberoamericano* (7). Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/analisis/pensamiento-iberoamericano/numero-7/>.
- MONGERFELD, L. (2019): “Nuestra América frente a la reactualización de la Doctrina Monroe”, en C. CASTORENA, M. GANDASEGUI y L. MONGERFELD: *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*, Ciudad de México, Siglo XXI, CLACSO.
- MÜLLER, G. *et al.* (2017): *La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros*, Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo, Departamento Temático. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU\(2017\)578028_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_ES.pdf).
- MYERS, M. y RAY, R. (2021): “Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020”, *The Dialogue*, Washington D. C. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>.
- NYE, J. (2017): “Will the Liberal Order Survive?”, *Foreign Affairs*, 96(1) (enero-febrero), pp. 10-16.
- (2020): “Trump es el problema más grande para Estados Unidos” (entrevista de L. Dario), *Perfil* (15 de agosto). Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/joseph-nye-trump-es-el-problema-mas-grande-para-estados-unidos.phtml>.
- OCAMPO, J. A. (2020): “La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana”, *Revista CEPAL* (131), pp. 7-28. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45951/1/RVE131_Ocampo.pdf.
- PASTRANA BUELVAS, E. y CASTRO, R. (2018): “Orden mundial y transición de poder en América Latina, Un nuevo ciclo para América Latina”, en A. SERBIN: *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Buenos Aires, Icaria/CRIES.
- RÍOS, X. (2019): “El estado de las relaciones China-América Latina”, *Documentos de Trabajo*, nº 1 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- (2020): *China y Latinoamérica una relación transformadora del Orden Global* (Vol. Cuadernos de China), Caracas, Universidad de los Andes, CEAA, AVECH.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, É. (2015): “Narcotráfico y conflicto armado en Colombia”, en J. IBÁÑEZ y C. SÁNCHEZ: *Mercados ilegales y violencia armada: los vínculos entre la criminalidad organizada y la conflictividad internacional*, Barcelona, Tecnos.
- (2021a): “La herencia maldita de Trump en América Latina”, *El Español* (25 de enero). Disponible en: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20210125/herencia-maldita-trump-america-latina/553814615_12.html.
- (2021b): “UE y Mercosur: ¿camino a ningún sitio?”, *El Español* (22 de marzo). Disponible en: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20210322/ue-mercosur-camino-ningun-sitio/567813216_12.html.
- ROUVINSKI, V. (2020): “El retorno ruso, cinco claves para entender las relaciones de la Rusia postsoviética con América Latina y el Caribe”, *Documentos de Trabajo* nº 36 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

- RUBIO, F., y VADELL, J. (2020): “China, America Latina y la diplomacia de las mascarillas”, *Agenda Pública* (29 de junio). Disponible en: <https://agendapublica.es/china-america-latina-y-la-diplomacia-de-las-mascarillas/>-
- RUDD, K. (2018): “How Xi Jinping Views the World”, *Snapshot Foreign Affairs* (10 de mayo).
- RUSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2002). “De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles Latinoamericanos* (21), pp. 159-185. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251> (consultado el 10 de junio de 2021).
- (2013): “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB D’Afers Internacionals* (104), Barcelona, pp. 157-180.
- SALTALAMACCHIA, N. (2020): “La OEA en la elección presidencial de Bolivia: problemas de credibilidad”, *Análisis Carolina* 13/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. (2017): “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, *Anuario CEIPAZ 2017-2018*, Madrid, pp. 41-78.
- (2019a): “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden internacional liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 28(1), pp. 59-94.
- (2019b): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, giro liberal-conservador y contestación normativa”, *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, Madrid, pp. 107-126.
- (2020a): “¿Bipolaridad en ascenso?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), pp. 76-84. Disponible en: www.fal.itam.mx.
- (2020b): “América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* (45), pp. 383-403. Disponible en: [doi:https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.16](https://doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.16).
- (2021): “Pacto Verde y Doctrina Sinatra”, *Nueva Sociedad*, nº 291, pp. 141-156.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2020): “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (126), Barcelona, pp. 41-64. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/126/las_derechas_neopatriotas_en_america_latina_contestacion_al_orden_liberal_internacional.
- SERBIN, A. (2018): *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires, Cries/Icaria.
- (2019a): “La gobernanza en crisis: participación ciudadana y déficit democrático en los procesos de regionalización en América Latina”, en M. ARDILA y E. VIEIRA (eds.): *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.
- (2019b): *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*, Buenos Aires, Cries/Icaria.
- SHIFTER, M. (2012): “The Shifting Landscape of Latin American Regionalism”, *Current History*, 111(742), pp. 56-67.
- STALLINGS, B. (2020): *Dependency in the twenty-first century?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STUENKEL, O. (2021): “Vaccine Diplomacy Boosts China’s Standing in Latin America”, *Arguments, Foreign Policy* (11 de junio)
- TOKATLIAN, J. G. (2020): “El descalabro del sistema interamericano”, *Nueva Sociedad* (septiembre). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/>.
- UNIÓN EUROPEA (2016): “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”, Bruselas. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf.
- VAN KLAVEREN, A. (2017): “Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog”, Working Paper nº 25/2017, SECO/WTI Academic Cooperation Project, University of Bern (diciembre).
- (2020): “La crisis del multilateralismo y América Latina”, *Análisis Carolina* 10/2020, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>.
- VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J. (2018): *La (de)securitización en UNASUR (2008-2016). Suramérica construyendo su dimensión de seguridad regional (tesis doctoral)*, Madrid, UCM.

- WALTZ, K. (1979): *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company.
- WISE, C. (2020): *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*, Londres, Yale University Press.
- ZELICOVICH, J. (2019): "La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales", *Revista Relaciones Internacionales* (92.1), pp. 13-33. doi:<https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>



Fundación Carolina, septiembre 2021

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT53>

Cómo citar:

Rodríguez Pinzón, É. M. (2021): "América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo", *Documentos de Trabajo*, nº 53 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

