

Introducción: (re) descubrimiento y (post) pandemia

Wolf Grabendorff y Andrés Serbin

El año 2019 fue un *annus horribilis* para América Latina. Junto con una marcada desaceleración y un magro crecimiento económico que apenas alcanzó un 0,1 %, la región vivió una multiplicación de protestas y estallidos sociales que afectaron tanto a gobiernos de izquierda como de derecha, en el marco de una reconfiguración –en la mayoría de los casos elecciones mediante– del mapa político de la región. Pero el 2020 trajo la pandemia del COVID-19 que, pese a las diferencias nacionales, profundizó algunas de las tendencias y similitudes existentes y acentuó algunos rasgos estructurales que constituyen el trasfondo de los múltiples desafíos que enfrentará la región para salir a una fase de pos-pandemia. Mientras que en julio, el Banco Mundial mostró que la contracción económica de la región podría alcanzar a más de un 7 %, en el marco de la peor crisis desde 1901, para agosto de 2020 la CEPAL adelantó que a consecuencias de la pandemia, se producirá la peor recesión de la historia de la región, con una contracción del PIB que se prevé en un 9,1 % en 2020, además de un incremento de la pobreza de 37,7 % que afectaría a más de 231 millones de personas y más de 98 millones de ciudadanos caería en la carencia extrema. En relación con el comercio, la CEPAL ha previsto una caída de 23 % en las exportaciones de la región y una disminución del 25 % del valor de sus importaciones¹.

Un documento reciente de la Fundación Alternativas de Madrid², destaca algunos de los rasgos de esta coyuntura en América Latina: la desigualdad preexistente que afecta la estabilidad política de la región junto con un incremento de las demandas y expectativas asociadas a los avances sociales de años precedentes que responden a pugnas redistributivas y a exigencias de mejores políticas públicas por parte de diversos sectores sociales; el ya señalado peor desempeño económico de los últimos sesenta años que agudiza los problemas estructurales de la región vinculados con la escasa diversificación productiva y la excesiva dependencia de las materias primas (y de su demanda por China) y una crisis de representación que marca retrocesos democráticos asociados tanto con la creciente desconfianza en las instituciones políticas como con un desencanto (y una deslegitimación consecuente) en relación con las capacidades de las élites políticas y de los liderazgos existentes para satisfacer las demandas ciudadanas. La polarización política generada por esta fatídica combinación de factores no sólo nutre las fracturas ideológicas sino también afecta la aptitud de concretar respuestas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

