

PAZ Y SEGURIDAD

AMÉRICA LATINA ANTE LAS CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL MULTILATERALISMO

Mariano Aguirre / Rebecca Bill Chavez / Marcos Robledo

Enero 2020



El sistema internacional se encuentra en un momento de ataques profundos contra el multilateralismo, resultado de la crisis de la gobernanza internacional.



Mientras Estados Unidos se repliega, los recursos y mercados de América Latina interesan a China y otras potencias emergentes.



La región se integra a las políticas globales mediante la competencia por recursos, las migraciones, los desafíos a la democracia, el rechazo social a la desigualdad, el cambio climático y el crimen organizado transnacional, y está en riesgo de perder la autonomía ganada en las últimas décadas.

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	LA REGIÓN EN EL CONTEXTO GLOBAL	6
3.	EL UNILATERALISMO AGRESIVO DE WASHINGTON	8
4.	UNA POLÍTICA CONTRAPRODUCENTE	9
5.	EL ASCENSO DE CHINA	11
6.	RUSIA, OCUPAR ESPACIOS ESTRATÉGICOS	13
7.	EL PODER "SUAVE" EUROPEO	14
8.	RELACIONES SELECTIVAS	15
9.	GRANDES PROBLEMAS GLOBALES	16
10.	CONCLUSIONES	18
	BIBLIOGRAFÍA	19

1

INTRODUCCIÓN

La multipolaridad del sistema internacional está fuertemente marcada por la difusión y diversificación de la política y el poder, y por el abandono o debilitamiento de las políticas cooperativas multilaterales, los ataques al sistema de Naciones Unidas, y un duro realismo, es decir, la defensa de los intereses nacionales por encima de los comunes y de la creación de regímenes para la gestión de cuestiones que afectan al conjunto de los estados.

La defensa de los intereses nacionales provoca tensiones, especialmente entre estados con alcance global o regional. El ejemplo más notable es entre Estados Unidos y sus aliados. La administración del presidente Donald Trump (2017-) está alterando las relaciones que su país mantuvo, especialmente en Europa y Asia, desde el final de la segunda guerra mundial, y ha transformado la diplomacia en un ejercicio de presión y transacción económica.

Los cambios globales van más allá del enfrentamiento China-Estados Unidos. En 2060 las economías de los países emergentes, en su amplia diversidad, serán mayores que las de los miembros del G7 (OECD, 2019). Se trata de un desplazamiento del mundo emergente sobre el desarrollado, en un sistema internacional con alianzas pragmáticas y flexibles.

El siglo XXI, dice Charles A. Kupchan, no será de Estados Unidos, de China o de Asia; no pertenecerá a nadie. El emergente sistema internacional está habitado por numerosos centros de poder, al mismo tiempo por múltiples versiones de modernidad (Kupchan, 2012: 3).

Las disputas entre antiguos y nuevos poderes provocan inestabilidad global. Entre los emergentes hay potencias globales o regionales con identidades y políticas muy diversas, algunas con pasados imperiales, como Rusia y Turquía, y otras en construcción, por ejemplo, China. A

largo plazo esta diversidad del poder prefigura un proceso de reordenamiento político global. La primera manifestación es la tensión entre China y Estados Unidos, que podría llevar a una nueva bipolaridad, pero será un proceso más complejo y generalizado de tensiones entre diversos actores estatales y no estatales. Es una incógnita qué tipo de gobernabilidad se establecerá en el futuro, con mayor o menor poder para las regiones.

Las potencias económicas globales e intermedias organizan sus zonas de influencias, cercanas y lejanas, en las que producir, vender, transitar y acceder a recursos. El movimiento de capitales, bienes y personas que funcionó durante la guerra fría y los años posteriores –la globalización– se ve limitado por disputas tecnológicas y tensiones comerciales. Así, por ejemplo, la tensión sobre tarifas comerciales de Washington con Beijing y la Unión Europea está afectando a diversas regiones y países, incluyendo a América Latina (Lissardy, 2019).

La crisis del modelo económico (críticamente denominado neoliberal) que se expandió desde la década de 1980, marcado por altos niveles de desigualdad y de corrupción, ha deslegitimado el sistema democrático, considerado por amplios sectores sociales, dependiendo de los contextos nacionales, como ineficaz para proveer trabajo, bienes sociales y garantizar la seguridad.

Esta deslegitimación política y económica va unida a una creciente movilización cultural –contra la inmigración y la agenda liberal de derechos civiles, derechos humanos, feminismo y ecología– populista y autoritaria de diferentes signos políticos. La crisis también genera una fuerte desconfianza sobre la gobernanza global organizada en torno a instituciones multilaterales, en particular Naciones Unidas, para gestionar situaciones vinculadas a la guerra, la paz y el desarrollo.

La gobernanza global y las instituciones multilaterales están siendo sustituidas crecientemente por políticas de estados hegemónicos, redes y foros empresariales de grandes corporaciones y actores privados que asumen tareas propias de los estados o las organizaciones multilaterales, por ejemplo, la privatización de la seguridad. Este debilitamiento del multilateralismo y el derecho internacional provoca una aceptación social creciente de políticas xenófobas. La respuesta de las sociedades desarrolladas hacia países y sociedades pobres y excluidas es cerrar las fronteras a sus emigrantes.

En la última etapa de la globalización económica la crisis se manifiesta mediante un proceso de segmentación creciente en torno a Estados Unidos y China. Washington y Beijing tratan de que los países del sistema internacional se alineen con uno de ellos, con el riesgo de sufrir represalias si no lo hacen. Este panorama se torna más complejo con el ascenso de Rusia y otras potencias regionales como India y Turquía.

2

LA REGIÓN EN EL CONTEXTO GLOBAL

En el terreno de las tensiones geopolíticas y cómo se reflejan en América Latina, el caso de Venezuela muestra cómo un conflicto político nacional se convierte, primero, en una grave cuestión regional, para luego internacionalizarse. Sobre el conflicto se proyecta una confrontación indirecta entre grandes poderes globales (Estados Unidos, Rusia y China) al tiempo que la Unión Europea y Noruega buscan una solución negociada. A la vez, diversos gobiernos conservadores, empezando por Washington, usan el caso venezolano como un supuesto ejemplo de “gobierno socialista” para sus agendas políticas nacionales.

La disputa sobre tarifas arancelarias, una posible recesión económica y la tendencia a la baja del precio del petróleo han comenzado a afectar a América Latina en su conjunto, y van a acelerar, pese a sus diferencias, las crisis venezolana y argentina. América Central, particularmente los miembros del denominado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), sufrirán la caída de los precios de sus exportaciones y la reducción de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo por parte de Estados Unidos.

México se encuentra en un momento difícil de presión y negociación con Estados Unidos sobre sus exportaciones a ese país y la cuestión migratoria. Brasil enfrenta una persistente recesión mientras el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-) está sumergiendo al país en un peligroso aislamiento internacional. Esto le hace perder la posibilidad que tuvo años atrás de ser uno de los líderes de las potencias emergentes (Castañeda, 2019).

La desaceleración económica, unida a la falta de políticas impositivas justas y la corrupción, limitan la capacidad de los estados latinoamericanos de contar con fondos para implementar políticas públicas orientadas a disminuir

el grave problema de la desigualdad que afecta a toda la región. A lo que se añade el desafío de la tendencia global a reemplazar capacidades laborales humanas con robotización e inteligencia artificial. El efecto en la región, como está ocurriendo en otras partes del mundo, puede ser muy fuerte, con aumentos del desempleo en los sectores público y privado. Un análisis del Banco Interamericano de Desarrollo indica que:

Mientras los salarios [en algunos países de América Latina] se han incrementado entre 20 por ciento y 100 por ciento, según el país, entre 1998 y 2017, los precios de los robots han caído a la mitad.

De continuar estas tendencias se espera que los empleos de muchos trabajadores, particularmente los de baja calificación, se reduzcan o desaparezcan, dando lugar a lo que ha venido a denominarse desempleo tecnológico (Suescún y Shi eun, 2019).

Una consecuencia de estas tendencias es que se acelere la marginación y exclusión de amplios sectores sociales, especialmente comunidades indígenas y afrodescendientes, y de sectores sociales más en general que se sienten impactados por políticas económicas que les excluyen. Las revueltas sociales en Ecuador, Chile y Colombia en 2019, y la crisis en Bolivia (pese a las diferencias con los otros casos), son indicadores de estas situaciones. Otra consecuencia previsible es un deterioro de la ya grave crisis migratoria, especialmente representada por el creciente y masivo flujo de personas que se marcha de Venezuela y América Central.

La precarización de amplios sectores sociales, que se manifiesta en los ámbitos laborales, de salud, educación y proyección hacia el futuro, entre otros, ha producido una crisis de representatividad de las instituciones políticas tradicionales. Este factor, unido a las resistencias

de las élites para hacer reformas impositivas y sociales, puede llevar a que cuenten con apoyo creciente gobiernos, partidos y dirigentes populistas y autoritarios. De este modo, en países de la región se acrecienta la crisis

de las democracias y una deriva crecientemente iliberal. Esto es similar, con las diferencias en cada caso, a lo que ocurre en Estados Unidos, algunos países europeos, Turquía, Filipinas e India.

3

EL UNILATERALISMO AGRESIVO DE WASHINGTON

En este panorama de profundos cambios, es particularmente relevante el papel de Estados Unidos en el contexto global y hacia América Latina. El país se ve afectado por una crisis interna y una pérdida de influencia internacional que intenta compensar con imposiciones sobre países más débiles, presiones o guerras comerciales. Internamente, sufre fracturas en la representatividad del sistema político, extrema polarización política, creciente desigualdad en la distribución de la renta, cada vez mayor marginalidad y exclusión de los trabajadores del sector industrial, agudización de las tensiones raciales y deterioro y falta de renovación de infraestructuras (Aguirre, 2017).

El presidente Donald Trump está acelerando estas tendencias, a la vez que, como indicó en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018, rechaza la globalización y el derecho internacional, mezclando intencionadamente los dos conceptos, anteponiéndoles su supuesto "patriotismo". En función

de situar a Estados Unidos por delante (*America first!*), la Casa Blanca ataca el sistema multilateral que su país cooperó en edificar, no sin problemas y contradicciones, después de la segunda guerra mundial. Washington se aleja del consenso y el sostenimiento de los regímenes pactados sobre los que se asienta el multilateralismo. Coherente con esta línea, el presidente intenta humillar y someter a los aliados europeos y Canadá, y establece relaciones privilegiadas con gobiernos dictatoriales y manifiestamente violadores de los derechos humanos (Arabia Saudita, Filipinas) y autoritarios: Hungría, Rusia, Turquía.

Estados Unidos practica un "aislacionismo agresivo", tratando de evitar implicarse en conflictos armados, pero sin dejar de lado la posibilidad del uso de la fuerza (Bulmes-Thomas, 2018). A la vez, el intento de Trump de manejar la política como si todo fuese una negociación comercial y producto de sus impulsos, genera consecuencias indeseadas en situaciones volátiles como Irán, Siria, Ucrania y Venezuela.

4

UNA POLÍTICA CONTRAPRODUCENTE

Respecto de América Latina, el interés de Estados Unidos en la región está cambiando, aunque pretende mantenerla como asociada, pero invirtiendo menos recursos. Es posible que en un marco global de fragmentación de la globalización entre una hegemonía china y otra estadounidense, la importancia relativa de las regiones se modifique, y que el interés de Estados Unidos por América Latina se incremente¹. Pero, simultáneamente, adelanta políticas selectivas.

Las prioridades actuales de Washington son frenar la migración, renegociar los términos del acuerdo de libre comercio con México y Canadá, interceptar los flujos de droga que vienen de Colombia y México, limitar la presencia creciente de China y Rusia, asfixiar a Cuba, y cambiar el régimen en Venezuela, usando presiones y en ocasiones amenazas de intervenciones militares.

Los mecanismos de integración y relaciones entre los estados de la región, empezando por la Organización de los Estados Americanos (OEA), están débiles y en crisis. La tensión entre Venezuela y Colombia ha profundizado la crisis. Más aún, la expectativa de algunos políticos y gobiernos, por ejemplo, sectores del uribismo en Colombia, de que Estados Unidos llevara a cabo algún tipo de intervención militar en Venezuela han tratado de debilitar el histórico consenso antiintervencionista que la región construyó desde el siglo diecinueve.

Es particularmente relevante la cuestión de la autonomía relativa que la política exterior latinoamericana había ganado en la última década y media, especialmente

durante la presidencia de Barack Obama (2009-2013, 2013-2017). La autonomía regional se hizo aprovechando un ciclo económico favorable de demanda de las materias primas, promocionando estrategias de desarrollo en campos como la educación, el medio ambiente y la seguridad. Después de una ola regionalista liberal iniciada en la década del noventa y otra posliberal abierta en los 2000, la región se ve afectada por una etapa de fuerte fragmentación política y económica. La caída de los precios de las *commodities* y la orientación anticooperativa de las nuevas derechas latinoamericanas están produciendo “una grave crisis de las organizaciones regionales que caracterizaron la etapa anterior” (Sanahuja, 2019: 109).

La multipolaridad global, la crisis del multilateralismo, el reforzamiento del interés nacional sobre el colectivo, las presiones de estados poderosos sobre otros más débiles y la selectividad de las grandes potencias para elegir socios, son factores que también operan en contra de posibles políticas de integración y cooperativas en América Latina.

La administración Trump amenaza esa autonomía relativa, reivindicando la doctrina Monroe, un instrumento del siglo diecinueve que había sido explícitamente abandonada por la administración Obama, exigiendo a la región que corte sus vínculos con China, como lo señaló el secretario de Estado Mike Pompeo (Pompeo, 2019).

Como explica un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el nuevo tratado entre México, los Estados Unidos y Canadá, que reemplazó al tratado de libre comercio de América del norte (TLCAN, Nafta en inglés), incluye una

¹ Idea planteada por el ex canciller de Chile Juan Gabriel Valdés en el Congreso de seguridad incluyente y sostenible, celebrado en Bogotá en octubre de 2019.

disposición inédita –a instancias de los Estados Unidos– que faculta a cualquiera de sus miembros a dar por terminado el acuerdo si cualquier otro suscribe un acuerdo comercial con una economía “no de mercado”. Si bien no se enumeran los países que entran en esta categoría, el destinatario de la disposición es claramente China (Cepal, 2018: 51).

Paralelamente, la administración Trump está usando amenazas y castigos para que México, Guatemala, El Salvador y Honduras controlen la salida de sus ciudadanos y no traten de emigrar hacia Estados Unidos. Bajo presión de Washington, los presidentes de los países del Triángulo Norte han firmado acuerdos de “tercer país seguro”. En general, estos destinos no resultan seguros para los solicitantes de asilo.

La perspectiva xenofóbica del presidente de Estados Unidos hacia América Latina es particularmente contraproducente. La decisión de eliminar la ayuda económica a países de América Central afecta las causas profundas de la migración, la violencia, la pobreza y las instituciones débiles. De esta forma, logrará reforzar los factores que aumentan la migración.

En el caso de México, para evitar que Washington imponga mayores aranceles a sus exportaciones, el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-) envió miles de tropas a su frontera norte lo que –junto a otras políticas muy cuestionadas por defensores de los derechos humanos–, ha exacerbado la militarización del país.

Como herencia de la guerra fría el gobierno de Trump ha revertido los avances que se habían hecho durante la presidencia de Obama en la relación entre Estados Unidos y Cuba, intensificando el sufrimiento humano en esta isla en un momento de decrecimiento económico. La decisión de reforzar el embargo no solamente aísla a Washington de sus socios en el hemisferio occidental y Europa, sino que también asfixia al emergente sector privado y desgasta los intereses estadounidenses que la administración Trump pretende priorizar. Al agudizar el declive económico de Cuba, Trump y sus ideológicos asesores de seguridad nacional empujan a este país a la influencia de Rusia y China.

Respecto de Colombia, este país continúa siendo clave para Estados Unidos por su producción y exportación ilícita de coca. Asimismo, se trata de un potente aliado regional con fuerzas armadas a las que apoyó en décadas pasadas en la ofensiva contra las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Colombia es, por otra parte, el primer socio global de la Otan de la región.

El mayor, y, en cierta forma, único interés de la administración Trump hacia este país es revertir el crecimiento de la producción de coca (Madison, 2019), sin entender que la sustitución no ocurrirá rápidamente, y menos aún si no va acompañada de promover la presencia del Estado, la reforma del sector rural y planes de desarrollo en periodos medios y largos de transición de la economía ilícita a la lícita (Felbab-Brown, 2020).

5

EL ASCENSO DE CHINA

La crisis de legitimidad e influencia global de Estados Unidos avanza en paralelo al ascenso de China como potencia demográfica, económica, comercial, tecnológica y crecientemente militar. La actual política de suma cero de Estados Unidos, que fuerza a los países a elegir entre Washington y Beijing, no sirve para enfrentar el avance de China.

Este país está construyendo una red de cooperación (cooptación según algunos analistas) basada en inversiones en infraestructura y proyectos de desarrollo que se extiende alrededor del mundo. La nueva ruta de la seda incluye a más de ochenta países de Asia central, sur y sureste de Asia, Oriente Medio, Turquía, Europa oriental, África, América Latina y el Caribe. El exministro portugués para asuntos europeos Bruno Maçães considera que esta iniciativa es uno de los signos de un nuevo orden global en configuración en el que Europa terminará constituyendo el bloque de Eurasia, junto con Rusia, China, Japón, India y otros y países de Asia (Maçães, 2018).

China está pasando de tener una economía basada en la producción de manufacturas a una que también produce servicios al tiempo que aspira a liderar la cuarta revolución industrial (4RI). La nueva ruta de la seda le permite potenciar el sector de construcción de infraestructuras y planificar el acceso a recursos naturales en diferentes partes del mundo, especialmente para la provisión de energía y alimentación. El país sufre serios problemas de contaminación del suelo, el aire y las aguas, y necesitará alimentar a una amplia población que abandona el campo para vivir en ciudades y, por lo tanto, deja de ser autosuficiente (Frankopan, 2018: 100-103).

La demanda de China llevó a que en el periodo 2000-2013 la región latinoamericana incrementara su cuota comercial con ese país del 2,6% al 6,2%, mientras que

la Unión Europea perdió del 15,3% al 13,4% y Estados Unidos del 15,7% al 12,6% (Alda, 2016). El volumen comercial entre China y América Latina creció 200% entre 2006 y 2016, mientras que en el mismo periodo el incremento con Estados Unidos fue de 38%. Pero la desaceleración de su economía y la contracción de su demanda de materias primas han tenido un impacto negativo en la región. Los compromisos financieros totales contraídos por Venezuela, Brasil, Ecuador, Argentina y Bolivia con entidades públicas chinas ascienden a más de US\$133.000 millones (Orgaz, 2019).

En la medida que América Latina obtiene la mayor parte de sus ingresos de la exportación de materias primas, se perpetúa la dependencia de las demandas y fluctuaciones internacionales de precios, con la consiguiente limitación a su autonomía relativa. Pese a ello, son muy escasos los signos de orientar la inversión hacia ciencia y tecnología y diversificar los modelos productivos (Fundación Carolina, 2019).

Un caso especial de presencia china en la región es el acuerdo que firmó el gobierno de Cristina Kirchner (2007-2011, 2011-2015) con Beijing para la instalación de una controvertida estación espacial en Argentina. China afirma que solo está orientada a fines civiles, pero tanto el gobierno de Estados Unidos como algunos expertos consideran que tiene fines de observación e inteligencia espacial militar (Garrison, 2019).

A largo plazo, la influencia de China y la deslegitimación global de la democracia plantean el problema del modelo político que podría acompañar a la asociación económica con ese país. Durante la guerra fría la región latinoamericana conoció la vinculación entre dictaduras y estabilidad patrocinadas por Washington. La idea de que puede haber crecimiento económico sin democracia

liberal es promocionada desde China y Rusia, y apoyada por algunos líderes populistas, y ya está ocurriendo en la región. Este tipo de discurso puede encontrar apoyo tan-

to en sectores sociales marginados como en otros que se benefician de políticas de crecimiento que dejan de lado los derechos humanos y la democracia.

6

RUSIA, OCUPAR ESPACIOS ESTRATÉGICOS

Rusia compite con Beijing por acceso a recursos, mercados e influencia en América Latina, pero carece de la capacidad económica de China, cuya economía tiene un volumen seis veces mayor. A la vez, los dos países aumentaron en 30% el volumen comercial en 2017 y han estrechado sus vínculos militares (*The International New York Times*, 2019). Ambos coinciden en intentar ocupar partes del espacio que el liderazgo de Estados Unidos tuvo en la región. Su interés en Venezuela se sitúa en este marco y eso ayuda a mantener al gobierno de Nicolás Maduro (2013-2019, 2019-) en el poder.

Rusia se presenta como un actor crítico del liberalismo occidental (Lavrov, 2019), mientras China dice promover un nuevo orden mundial. Pero Beijing tiene una política menos combativa que Moscú: no ha ocupado ningún territorio e inclusive acepta de mejor grado las reglas de la globalización que los presidentes de Estados Unidos y Rusia. Igualmente, ha colaborado discretamente en el diálogo entre Corea del Norte y Estados Unidos.

Durante la era de Vladimir Putin (1999-2004, 2004-2008, 2012-2018, 2018-), Rusia ha desafiado a Estados Unidos y Europa con la ocupación de Crimea y parte de Ucrania, actúa militarmente en apoyo de la dictadura de Bashar al Asad (2000-2007, 2007-2014, 2014-) en Siria, ha estrechado sus vínculos con Irán, Israel, Arabia Saudita y Turquía, y provee apoyo económico y militar al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela.

La relación crecientemente conflictiva entre Estados Unidos y Rusia tiene repercusiones sobre América Latina. Rusia ha interferido en las elecciones estadounidenses que llevaron a Trump a la Casa Blanca (Wylie, 2019).

Moscú considera que Estados Unidos interfiere en los países que formaban parte del Pacto de Varsovia y estaban bajo su influencia. En contrapartida, busca oportunidades en las que pueda tener presencia e influencia en América Latina, zona tradicionalmente bajo la hegemonía estadounidense.

En 2019 Washington denunció el tratado de armas nucleares intermedias en Europa (INF, del inglés Intermediate Nuclear Forces), y se prevé que no se renueve el vigente tratado sobre armas nucleares estratégicas (Start: Strategic Arms Treaty). Ambas partes se acusan de haber violado el INF y Trump quiere que se rehaga un tratado que incluya también las armas de alcance intermedio de China. En la misma dirección, en la reunión de los miembros de la Otan celebrada en Londres en diciembre de 2019 se incluyó, como concesión a Estados Unidos, mencionar a China como una posible amenaza.

Esta tensión estratégica con reminiscencias de la guerra fría acelera el interés de Moscú de contar con influencia, y eventualmente limitada presencia militar, en Cuba, Venezuela y Nicaragua. En este marco, resulta significativo el acuerdo de cooperación militar entre los gobiernos de Bolivia y Rusia firmado en 2016.

El intercambio comercial de Rusia con la región no es particularmente relevante, aunque ha aumentado significativamente en la última década (Serbin, 2019: 166-169), con especial peso en el sector energético con Bolivia, México y Venezuela, y la venta de armas a Cuba, Nicaragua, Perú y Venezuela. Los países con los que mantiene mayores intercambios comerciales son Brasil y México (Mancilla Blanco, 2018).

7

EL PODER “SUAVE” EUROPEO

Pese a su peso demográfico y económico, la capacidad de influencia de la Unión Europea se encuentra limitada por las divisiones internas entre los Estados miembros ante el proceso de integración, la migración, el ascenso de partidos, movimientos y gobiernos ultraconservadores (y contrarios a la Unión), el Brexit y las relaciones económicas con Rusia. Asimismo, los ataques y exigencias de Estados Unidos hacia sus aliados, especialmente de la Otan, han generado incertidumbre ya que les obliga a tomar posiciones comunes e independientes de Washington sobre cuestiones como el acuerdo sobre el programa nuclear iraní, la cuestión palestina o Siria, y respecto de América Latina.

La Unión Europea es un importante socio comercial y un aliado político, especialmente de los sectores democráticos de la región latinoamericana. En junio de 2019 la Unión Europea concluyó, mientras Trump libraba sus batallas comerciales con China y México, un acuerdo de libre comercio –el más ambicioso de la Unión– con el Mercosur (Mercado Común del Sur).

Algunos países de la Unión Europea estarían buscando alianzas económicas y políticas con países de la región, incluyendo a Cuba, como una forma estratégica de situarse ante Estados Unidos y competir con China. Sectores empresariales y políticos alemanes, por ejemplo, se plantean la necesidad de reforzar el interés por América Latina y el Caribe, aumentar las inversiones, las relaciones comerciales, y contar con la región para reforzar el multilateralismo (Deutsche Welle, 2019).

Uno de los objetivos políticos de Europa es apoyar el proceso de paz de Colombia. La Unión Europea y una

serie de países miembros o asociados desempeñan un papel importante con financiación y apoyo político al Acuerdo de paz de 2016 entre el entonces gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) y las Farc. Alemania, Noruega, Suecia, el Reino Unido, Suiza y la Unión Europea están entre los grandes donantes a la implementación del acuerdo. Durante la presidencia de Obama, Estados Unidos apoyó políticamente el proceso de paz, dejando en la primera línea de negociación a Oslo y designando un enviado especial.

Antes las presiones de Estados Unidos hacia Europa, y la tensión alrededor de Irán, América Latina es un amplio espacio de oportunidades, en el que la Unión Europea y asociados aspiran a tener un papel más relevante, antes que sea ocupado por China y Rusia en la disputa por el tipo de orden mundial posglobalización. En una declaración de abril de 2019, la entonces alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, explicó que:

Europa tiene mucho interés en fortalecer no solo la asociación comercial con América Latina y el Caribe, sino también la cooperación política internacional. Nuestro interés común es promover el multilateralismo, apoyar a las Naciones Unidas, preservar un sistema basado en el derecho internacional, pero también hacer este último más justo y efectivo. En la estrategia, proponemos fortalecer el trabajo conjunto sobre la reforma de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio, sobre la no proliferación de armas, sobre los asuntos de seguridad más importantes para nosotros (Mogherini, 2019).

8

RELACIONES SELECTIVAS

El fin del enfrentamiento ideológico bipolar, la multipolaridad y la crisis de legitimidad de Estados Unidos ha llevado también a un cambio importante en las relaciones entre países con más y menos poder económico y militar. Durante la guerra fría el mundo era un tablero de ajedrez en el que se competía por el conjunto. La “pérdida” de un país era una ganancia para el bloque enemigo, y se temía que otros países también cayeran bajo la influencia del enemigo.

Actualmente esa perspectiva se ha modificado. La política de suma cero sobre el conjunto del sistema internacional es sustituida por otra de tipo selectivo, aunque en el caso de China, Trump mantiene una política de suma cero. Los estados con más poder en el sistema internacional, y las empresas transnacionales, trabajan con y en países, y zonas en ellos, que les resultan de interés como mercados, áreas de producción, tránsito de bienes e información, y acceso a recursos naturales. Si varios de estos factores se combinan, esos países o zonas pasan a ser estratégicas, con implicaciones de seguridad y competencia entre poderes internacionales.

En la medida que el sistema internacional se ha vuelto selectivo, diversos países de África o Haití carecen de interés económico. Aunque sean ricos en recursos, si su explotación es complicada se les deja de lado. Parte de América Central avanza en esa dirección, mientras que el Caribe tiene especialmente interés para la industria turística mundial y las redes de evasión de capital (*off-shore*) (Byron, 2018).

En un mundo crecientemente desigual nacional, regional y globalmente, se profundiza la división entre los que acceden a empleo, educación, medicina de alta tecnología, alimentación de calidad, capacidad de movimiento sin restricciones, y los que no tienen nada.

En esos países que ya no interesan viven millones de personas que, asediadas por el cambio climático, la guerra, la represión o falta de oportunidades intentan emigrar, aunque sea poniendo su vida en riesgo. La migración y los refugiados se han convertido, junto con el impacto del cambio climático, en dos problemas centrales del sistema internacional. Por una parte, la presión migratoria ha agudizado la reacción cultural adversa y el ascenso de políticas xenófobas en muchos países. Por otra, el cambio climático acelera las migraciones y la competencia por recursos escasos.

Esta elección de aliados funciona también en la dirección opuesta. Los países de América Latina han visto en las últimas décadas que ante la crisis de legitimidad internacional de Estados Unidos deben también buscar y elegir otros aliados comerciales y eventualmente políticos, en un espectro que va desde Europa y Japón, hacia actores emergentes como China, India, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) y Rusia, hasta Turquía, Irán y Taiwán.

9

GRANDES PROBLEMAS GLOBALES

En América Latina los tres mayores ejemplos de problema locales conectados con cuestiones globales son la migración, el cambio climático y el crimen organizado.

Hay escasas probabilidades que los desplazamientos de población cesen en el futuro previsible. En este campo, la región enfrenta dos graves escenarios migratorios: el venezolano y el centroamericano, simbolizado por las caravanas hacia Estados Unidos. Uno es un escenario horizontal (interregional) y otro vertical: hacia fuera de la región. Estas dos dinámicas, una del sur al norte y otra del sur al sur, sitúan a América Latina en los grandes desafíos globales.

En Venezuela, la grave situación económica de casi colapso del país, unida a una creciente política represiva y deriva autoritaria por parte del gobierno de Maduro, ha conducido a un flujo migratorio de más de cuatro millones de venezolanos, la mayor parte de ellos (1,6 millones y en ascenso) en Colombia y el resto en Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Brasil, Trinidad-Tobago y otros países regionales y extra regionales.

Colombia solicitó a Estados Unidos, Europa y las Naciones Unidas el aumento de sus fondos de emergencia y cooperación con el fin de absorber este flujo mixto de personas que huyen por causas económicas y políticas (Betts, 2019). Para las economías de la región, afectadas por cuestiones de desigualdad, pobreza y falta de infraestructuras adecuadas (especialmente en regiones rurales) la presión migratoria añade serios factores de inestabilidad (Arnson, 2019). En el caso colombiano, el esfuerzo económico hacia la inmigración masiva puede restarle recursos a los fondos para la implementación del Acuerdo de paz de 2016.

Pese a que América Latina y el Caribe solo contribuyen al 10% de las emisiones contaminantes, el cambio climático y su impacto tienen graves manifestaciones. La deforestación de la Amazonia, agravada por los incendios provocados e incentivados por las políticas del gobierno de Jair Bolsonaro, la deforestación en Colombia y la destrucción de parte de Puerto Rico y Bahamas debido a fuertes huracanes, son expresiones de un problema extendido en el continente. Paralelamente, el aumento del nivel del mar y el deterioro de los ecosistemas marinos plantea un desafío especialmente severo para los estados del Caribe.

En América Central los cultivos tradicionales de café y frutas se ven afectados negativamente por el cambio climático. A esto se suma la violencia social y cuestiones políticas que llevan a más campesinos a emigrar. La contaminación de ríos debido al uso de mercurio en la minería ilícita y la deforestación en Colombia y Venezuela aumentan de año en año. La mayor parte de las ciudades de la región sufren de grave contaminación del aire.

Un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) indica que el “presente modelo de desarrollo en la región es insostenible” y que “(L)a situación [medioambiental] ha alcanzado un punto que socava las capacidades de crecimiento económico”. De hecho, las predicciones son que para 2050 el cambio climático afectará entre 1,5% y 5% del producto nacional bruto (Cepal, 2015).

La violencia y la inseguridad ciudadana asociada con el crimen organizado han contribuido a ser un reto para la democracia en gran parte de la región, especialmente debido a la militarización de las fuerzas policiales. La necesidad de seguridad es urgente, pero el uso de las fuerzas armadas no es la solución. Depender del ejército

pone en riesgo los derechos humanos y puede agravar la inseguridad de los ciudadanos. En México, la violencia ha aumentado desde 2006, cuando el presidente Felipe Calderón (2006-2012) asignó a las fuerzas armadas encabezar el combate contra los carteles de la droga. En 2018, los homicidios llegaron a la tasa más alta desde que el gobierno comenzó a llevar registros.

El caso mexicano revela otro peligro: en cuanto un país elige la militarización, es difícil cambiar de rumbo. Tanto México y Brasil como los países del Triángulo Norte demuestran que recurrir a las fuerzas militares debilita el incentivo para fortalecer a la policía. Cuando Calderón desplegó al Ejército, era una medida a corto plazo. Sin embargo, en 2017 se aprobó la ley de seguridad interior que oficializó el papel del Ejército en las funciones de seguridad pública, que normaliza y prolonga más la militarización (Bill Chavez, 2018). A pesar de sus promesas durante la campaña electoral, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha profundizado la militarización de las políticas de seguridad (Wola, 2019).

El crimen organizado tiene una fuerte vinculación entre las dimensiones nacionales e internacionales. La rápida

urbanización, la falta de oportunidades laborales para los jóvenes, la proliferación de la posesión de armas y la corrupción política y policial son algunas de las razones que han transformado a algunos centros urbanos de la región en zonas de alta violencia. El paso siguiente es la integración en redes criminales que conectan la dimensión local con la internacional, y la demanda externa, especialmente en lo que se refiere a tráfico ilícito (Wainright, 2016).

Un estudio de Ivan Briscoe y David Kaseberg indica que:

Si bien los territorios periféricos y fronterizos en el continente, todos marcados por la históricamente limitada presencia del Estado, les han proveído grandes oportunidades a los grupos criminales para prosperar, estas organizaciones han crecido y diversificado en complicidad, directa o indirecta, tácita o implícita, activa o pasiva junto con comunidades locales, fuerzas de seguridad y autoridades estatales en múltiples niveles (Briscoe y Kaseberg, 2019).

10

CONCLUSIONES

Durante la era bipolar la región estableció alianzas especiales con Estados Unidos a la vez que buscó espacios e iniciativas de independencia y un regionalismo activo. América Latina alcanzó importantes avances regionales y diplomáticos.

La situación actual es un serio desafío para esos avances de autonomía regional, que pueden verse afectados tanto por la presión de Estados Unidos, como por las alianzas de Rusia con algunos países y la presencia creciente de China.

Desigualdad, violencia criminal y tráfico ilícitos, corrupción, urbanización con bajo nivel de gestión, alto nivel de economía informal, migraciones y creciente destrucción ambiental, marcarán directa e indirectamente la agenda de seguridad a mediano y largo plazo.

Las crisis políticas en Ecuador, Chile y Bolivia entre octubre y noviembre de 2019 indican que la relación entre desigualdad y gobernanza genera alta inestabilidad. A la vez, la cuestión de fondo de la construcción del Estado en casos donde hay identidades sociales múltiples tenderá a ser más patente en la región. Las respuestas de las élites y las clases medias, y el papel que desempeñarán las fuerzas armadas, plantearán serias cuestiones de seguridad.

La incorporación de la robotización y la inteligencia artificial en la región provocará destrucción de empleo formal e informal, como está ocurriendo en otras partes del mundo, profundizando la brecha de la desigualdad. Esto aumentará el número de personas (especialmente jóvenes) que podrían, debido a falta de otras opciones,

incorporarse en las múltiples formas del crimen nacional e internacional organizado.

Las competencias violentas entre grupos criminales por el control de áreas urbanas y rurales, por recursos naturales y sectores de población que trabajen para ellos, se verán, posiblemente, incrementadas. Las relaciones entre estos actores y formas de violencia y el crimen internacional organizado podrían aumentar.

La crisis de la democracia liberal en otras partes del mundo está impactando en la región. Partes de las sociedades han comenzado a demandar gobiernos fuertes, de mano dura, y está creciendo la tensión entre los sectores en favor de la democracia, la modernización de las sociedades, la protección y ampliación de los derechos civiles, humanos y de minorías, y los que promueven la agenda conservadora.

Mediante estas cuestiones y tensiones, América Latina estará plenamente integrada en los debates globales. Internacionalmente la región no será una prioridad para ninguno de los grandes centros de poder tradicionales y emergentes, aunque su importancia relativa está incrementándose en el contexto de una creciente tensión geopolítica global en la que cada potencia plantea demandas políticas y económicas a la región, cuyos recursos naturales y bienes primarios son codiciados, especialmente por China. En este escenario, los países de América Latina actuarán individualmente, compitiendo entre sí, o articularán políticas que permitan posibles espacios de autonomía en la intensa disputa geopolítica internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, M.** 2017. *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos*. Icaria Editorial. Barcelona.
- Alda, S.** 2016. "China continúa siendo un buen socio para América Latina". Esglobal.org. 29 de julio de 2016. <https://www.esglobal.org/china-continua-siendo-un-buen-socio-para-america-latina/>
- Arnson, C.** 2019. "The Venezuelan Refugee Crisis Is not Just a Regional Problem". *Foreign Affairs*. 26 de julio de 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2019-07-26/venezuelan-refugee-crisis-not-just-regional-problem>
- Betts, A.** 2019. "Nowhere to Go. How Governments in the Americas Are Bungling the Migration Crisis". *Foreign Affairs*. Noviembre/Diciembre. <https://www.foreignaffairs.com/issues/2019/98/6>
- Bill Chavez, R.** "The Return of Latin America's Military". *New York Times*, 14 de agosto de 2018.
- Briscoe, I. y D. Keseber, D.** 2019. "Only Connect: The Survival and Spread of Organized Crime in Latin America". *PRISM*. Vol. 8 (1). National Defense University. Marzo.
- Byron, J.** 2018. "The contemporary crisis in globalization and its impact on Latin America with special reference the Caribbean region of Latin America". En A. Serbin (ed.). *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Icaria Editorial/Ediciones CRIES. Barcelona. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/009-Byron.pdf>
- Bulmes-Thomas, V.** 2018. *Empire in retreat. The past, present and future of the United States*. Yale University Press. New Haven.
- Castañeda, Jorge G.** 2019. "U. S. should act before a downturn destabilized Latin America". *The International New York Times*. 19 de septiembre de 2019.
- Cepal.** 2015. "The economics of climate change in Latin America and the Caribbean". Santiago de Chile. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655_en.pdf
- 2018. "Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe 2018: las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional". Santiago, Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44196-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2018-tensiones>
- Deutsche Welle.** 2019. "Alemania sale a la búsqueda de América Latina". 28 de mayo de 2019. <https://www.dw.com/es/alemania-sale-a-la-b%C3%BAscu-da-de-am%C3%A9rica-latina/a-48942847>
- Felbab-Brown, V.** 2020. "Detoxifying Colombia's drug policy: Colombia's Counternarcotics Options and Their Impact on Peace and State-Building". *Policy paper*. Brookings Institution. Washington.
- Frankopan, P.** 2018. *The new silk roads. The present and future of the world*. Bloomsbury. Londres.
- Fundación Carolina.** 2019. "América Latina en un orden mundial en crisis". Ciclo de Diálogos. Madrid. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/Relatori%CC%81a-Dia%CC%81logos-7-AL-en-el-orden-mundial.pdf>
- Garrison, C.** 2019. "China's military-run space station in Argentina is a 'black box'". Reuters, 31 de enero, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-space-argentina-china-insight/chinas-military-run-space-station-in-argentina-is-a-black-box-idUSKCN1PP0I2>
- Grabendorff, W.** 2018. "América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China?". *Nueva Sociedad*. Mayo-Junio. <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-era-trump/>

- Kupchan, Ch. A.** 2012. *No one's world. The West, the rising rest and the coming global turn*. Oxford University Press. Nueva York.
- Lavrov, S.** "World at a Crossroads and a System of International Relations for the Future". *Russia in Global Affairs*. 20 de septiembre de 2019. http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3792556?fbclid=IwAR2A8L5wUhPhqOEsl-Gz6RSkMIR1yq9PX14KJV2qB02t7ancInmbzi7MD-jYs&p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB
- Lissardy, Gerardo.** 1989. "Cuatro formas en que la guerra comercial entre EE.UU. y China ya impacta en América Latina". *BBC News Mundo*. 24 mayo de 1989. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48392871>
- Madison, K. D.** 2019. U. S. – Colombia Relations: New Opportunities to Reinforce and Strengthen Our Bilateral Relationship. Testimony prepared for the Senate Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere, Transnational Crime, Civilian Security, Democracy, Human Rights, and Global Women's Issues. Washington D. C. <https://www.state.gov/u-s-colombia-relations-new-opportunities-to-reinforce-and-strengthen-our-bilateral-relationship/>
- Maçães, B.** 2018. *The dawn of Eurasia. On the trial of the new world order*. Penguin. Londres.
- Mancilla Blanco, R.** 2018. "Rusia en América Latina: geopolítica y pragmatismo". *esglobal.org*. 19 de noviembre de 2018. <https://www.esglobal.org/rusia-en-america-latina-geopolitica-y-pragmatismo/>
- Meyer, J.** 2018. "How Russia Helped Swing the Election for Trump". *The New Yorker*. 24 de septiembre de 2018. <https://www.newyorker.com/magazine/2018/10/01/how-russia-helped-to-swing-the-election-for-trump>
- Mogherini, F.** 2019. "Unión Europea, América Latina y el Caribe - Uniendo fuerzas para un #Futurocomún". Declaración, Bruselas. 22 de abril de 2019.
- O'Connor, T.** "Cold War in the West: Russia Comes to Latin America as U. S. Relations Fails". *Newsweek*. 16 de enero de 2019. <https://www.newsweek.com/cold-war-west-russia-latin-america-us-relations-1264398>
- OECD.** 2019. "Real GDP long-term forecast" (indicator). <https://doi.org/10.1787/d927bc18-en>. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/real-gdp-long-term-forecast/indicator/english_d927bc18-
- Orgaz, C.** 2019. "Cuáles son los países de América Latina que más dinero le deben a China (y qué implicaciones tiene esa deuda)". *BBC Mundo*. 28 de noviembre de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50574118>
- Pompeo, M.** 2019. Sobre la política de Estados Unidos para América Latina. Discurso en Vitacura, Chile. <https://cl.usembassy.gov/es/discurso-del-secretario-pompeo-sobre-politica-de-estados-unidos-para-latinoamerica/>
- Sanahuja, J. A.** 2019. "La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa". En Manuela Mesa M. (coord.), *Anuario Ceipaz 2018-2019*. Fundación Cultura de Paz. Madrid.
- Serbin, A.** 2019. *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Icaria Editorial/Ediciones CRIES. Barcelona.
- Suescún, Rodrigo y Shi eun Lee.** 2019. "Robots en América Latina: ¿cuántos son, dónde están y cuánto tributan?". 21 de marzo 2019. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/robots-en-america-latina-cuantos-son-donde-estan-y-cuanto-tributan/>
- The International New York Times. Editorial Board.** 2019. "What if Russia plays the China card?". *The International New York Times*, 23 de julio de 2019. <https://www.nytimes.com/2019/07/21/opinion/russia-china-trump.html>
- Wainwright, T.** 2016. *Narconomics. How to run a drug cartel*. Ebury Press. Londres.
- Wola (Washington Office on Latin America).** "International Organizations Denounce that Proposed National Guard Model in Mexico Violates International Law". Washington. 21 de febrero de 2019. <https://www.wola.org/analysis/mexico-national-guard-military-abuses/>
- Wylie, C.** 2019. *Mind..., Cambridge Analytica and the plot to break America*. Random House. Nueva York.

ACERCA DE LOS AUTORES

Mariano Aguirre. Fellow de la Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible. Asesor del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao). Fue asesor senior de la Oficina del Coordinador Residente, Naciones Unidas (Colombia) (2017-2019) y director del Centro Noruego para la Resolución de Conflictos (NOREF) (2009-2016), entre otros. Su último libro: *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos* (Icaria editorial, Barcelona, 2017). Escribe para BBC World/Mundo, Radio Francia Internacional, esglobal.org, *Política Exterior* y *The World Today*.

Rebecca Bill Chavez. Investigadora estratégica sénior para América Latina en la Escuela de Derecho y Diplomacia Fletcher de la Universidad Tufts. Es asesora senior en el Center for Naval Analyses y miembro del Council on Foreign Relations.

Marcos Robledo. Coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Periodista y politólogo, Master of Arts in National Security Affairs, por la Naval Postgraduate School, California, Estados Unidos. Es profesor de la Universidad de Chile y coordinador del Programa Internacional del Instituto Igualdad del Partido Socialista de Chile.

SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), *Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible*, formada por expertos internacionales provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y las organizaciones de sociedad civil. La Red se creó como un espacio permanente de discusión sobre los desafíos a la paz y la seguridad que enfrenta América Latina y sus im-

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad y representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyecto

catalina.nino@fescol.org.co

Bogotá, enero de 2020

pactos sobre la democracia en la región. Para alimentar esas discusiones, la Red organizó el primer Congreso de seguridad incluyente y sostenible, el 18 y 19 de octubre de 2019. Los autores de este documento son miembros de la Red y participaron en el Congreso.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org/fes-seguridad/>

AMÉRICA LATINA ANTE LAS CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL MULTILATERALISMO



El sistema internacional se encuentra en un momento de transformaciones y ataques profundos en contra del multilateralismo. Las cuatro décadas de la guerra fría estuvieron marcadas por una estabilidad delicada basada en la disuasión nuclear y una alta volatilidad en la zona sur del planeta donde ocurrían procesos de descolonización, construcción y, en diversos casos, crisis del Estado poscolonial. A la bipolaridad le siguió una crisis de las instituciones liberales nacionales y multilaterales, así como un proceso de difusión del poder o multipolaridad. El resultado es una crisis de la gobernanza internacional y un retorno a prácticas geopolíticas globales. Mientras Estados Unidos se encuentra en repliegue, los recursos y mercados de América Latina interesan a China y otras potencias emergentes.



La región se integra en las políticas globales por medio de cuestiones como la competencia por recursos, migraciones, los desafíos para la democracia, rechazos sociales a la desigualdad, cambio climático y el crimen internacional organizado. Paralelamente, enfrenta el peligro de perder la autonomía que había ganado en las últimas décadas.