

136  
abril  
2024

afers  
revista de  
afers  
internacionals

# Geopolítica desde América Latina

## Cambio de ciclo y multipolaridad

Mélany Barragán  
y Ariel Sribman  
(Coords.)

# La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN  
DE **REVISTAS**  
**CULTURALES**  
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

[www.revistasculturales.com](http://www.revistasculturales.com) | [www.quioscocultural.com](http://www.quioscocultural.com)



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

revista cídob d'  
**aferS**  
internacionales

GEOPOLÍTICA DESDE  
AMÉRICA LATINA  
Cambio de ciclo  
y multipolaridad

**136**

Abril 2024

Coordinación científica:  
Mélaney Barragán y Ariel Sribman

Director/Editor-in-chief: Pol Morillas  
Editora/Managing Editor: Elisabet Mañé  
Editora de sección/Section Editor: Isabel Verdet

  
revista cidob d'  
**afers**  
internacionales

**Consejo editorial/Editorial Board:**

Anna Ayuso (CIDOB), Clàudia Canals (AVANÇSA, Generalitat de Catalunya), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (Metropolis).

**Consejo asesor/Advisory Board:** Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel

Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (Globernance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Marín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

**CIDOB**

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain  
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18  
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Suscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: QP Print Global Services

ISBN: 978-84-18977-21-3 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, C. de la Foneria, 5-7, baixos. Manresa (Barcelona)

https://www.bellaterra.coop/es

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells

Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef

Web y soporte técnico: Silvia Serrano

Suscripciones: Héctor Pérez. Envíos: Marta Lizana

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición,  
del Ministerio de Cultura y Deporte-Dirección General  
del Libro, del Cómic y de la Lectura



Indexada en:  
**Scopus®**



Certificada por la FECYT:



Patronos de CIDOB



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

“Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra”.

136  
Abril 2024

ISSN: 1133-6595  
ISBN: 978-84-18977-21-3  
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/ académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

**Academic Search Complete-EBSCO**

**CAHRUS Plus+** (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)

**Dialnet** (Portal de difusión de la producción científica hispana)

**DICE** (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)

**DOAJ** (Directory of Open Access Journals)

**DULCINEA** (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)

**ERIH PLUS** (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)

**ESCH-Web of Science** (Clarivate Analytics)

**IPSA** (International Political Science Abstracts)

**ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)**

**Latindex** (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)

**MIAR** (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)

**PIO** (Periodicals Index Online)

**REDALYC** (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal)

**REDIB** (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)

**RESH** (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)

**Scopus**

**ULRICH'S** (Global serials directory)





## Geopolítica desde América Latina: cambio de ciclo y multipolaridad

Introducción .....	7
<b>Mélany Barragán y Ariel Sribman</b> .....	11
El ajedrez geopolítico de América Latina en el nuevo orden multipolar	
<b>Sebastián Bitar y Tom Long</b> .....	35
Del <i>consenso</i> a la complejidad: relaciones interamericanas diversas y en transición	
<b>Anuschka Álvarez von Gustedt y Susanne Gratius</b> .....	63
Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea	
<b>Andrea C. Bianculli</b> .....	89
América Latina en el nuevo escenario internacional: ¿qué espacio hay para el regionalismo y la cooperación regional?	
<b>Fernando Pedrosa</b> .....	111
El futuro ya llegó: repensando los vínculos de América Latina con Asia	
<b>Mónica Hirst, Roberto Russell, Ana María Sanjuan y Juan Gabriel Tokatlian</b> .....	133
América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías	

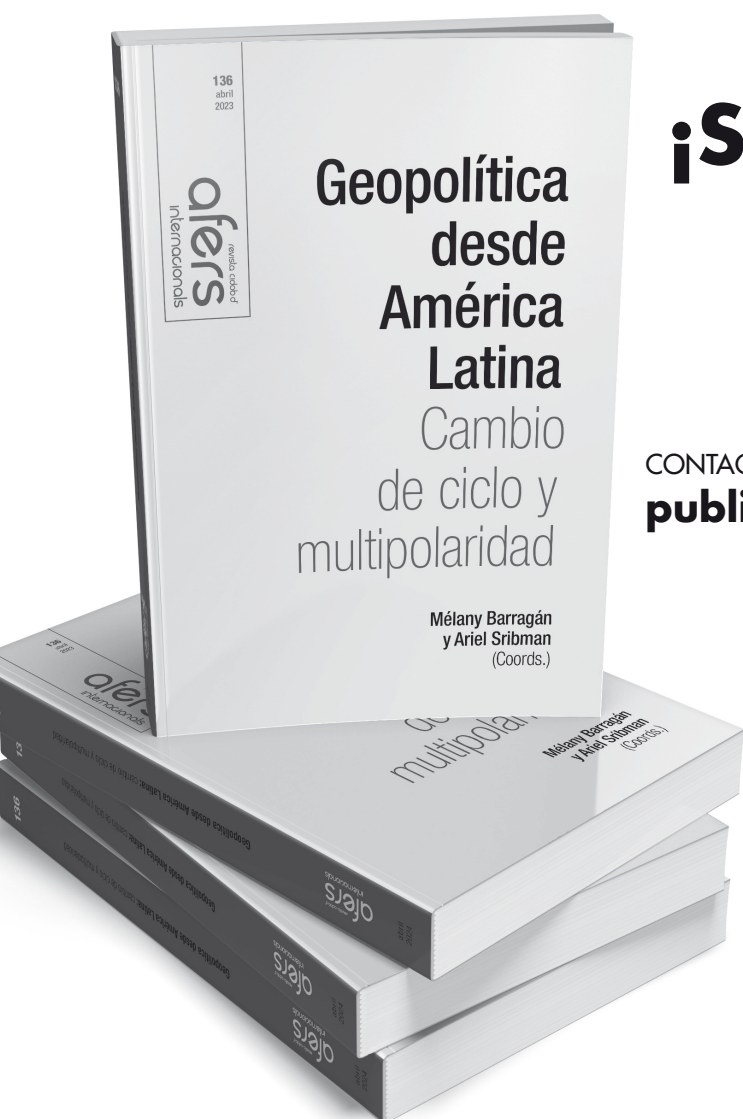
### Otros artículos

<b>Manuel Cienfuegos Mateo</b> .....	159
La Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en Asia-Pacífico desde la perspectiva jurídica	

### Reseñas de libros (temas)

<b>Aldo Adrián Martínez-Hernández</b> .....	183
Erosión democrática en América Latina	
<b>Salvador Martí i Puig</b> .....	185
América Central: reflexiones sobre crisis complejas	
<b>Mariano Statello</b> .....	189
Una perspectiva académica latinoamericana sobre el retroceso democrático en Asia	
<b>Allan David Rodríguez Aristizábal</b> .....	191
La constitución colombiana de 1991 como punto de inflexión	
<b>Alfredo Crespo Alcázar</b> .....	194
Rusia y la diplomacia de la energía: poder blando, desestabilización regional e interés nacional	

# revista cidob d' afers internacionals



## ¡Suscríbete!

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO  
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS  
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA  
39 € EUROPA  
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

**[publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)**

### PRÓXIMOS NÚMEROS

- 137 Una nueva arquitectura de seguridad en Europa
- 138 Desigualdad algorítmica: gobernanza, representación y derechos en la IA
- 139 El impacto del Sur Global en el sistema internacional

CONTENTS

**Geopolitics from Latin America: a change of cycle and multipolarity**

Introduction .....	7
<b>Mélany Barragán and Ariel Sribman</b> .....	11
The Latin American geopolitical chess game in the new multipolar order	
<b>Sebastián Bitar and Tom Long</b> .....	35
From <i>consensus</i> to complexity: multifaceted inter-American relations in transition	
<b>Anuschka Álvarez von Gustedt and Susanne Gratius</b> .....	63
Autonomist debates in Latin America and the European Union: divergences and convergences	
<b>Andrea C. Bianculli</b> .....	89
Latin America on the new international stage: what room for regionalism and regional cooperation?	
<b>Fernando Pedrosa</b> .....	111
The future is already here: rethinking Latin America's ties with Asia	
<b>Mónica Hirst, Roberto Russell, Ana María Sanjuan and Juan Gabriel Tokatlian</b> ....	133
Latin America and the Global South in a world without hegemony	

**Other articles**

<b>Manuel Cienfuegos Mateo</b> .....	159
The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) in the Asia-Pacific from a legal perspective	

**Book reviews (subjects)**

<b>Aldo Adrián Martínez-Hernández</b> .....	183
Democratic erosion in Latin America	
<b>Salvador Martí i Puig</b> .....	185
Central America: reflections on complex crises	
<b>Mariano Statello</b> .....	189
An academic perspective on democratic backsliding in Asia	
<b>Allan David Rodríguez Aristizábal</b> .....	191
The Colombian constitution of 1991 as a turning point	
<b>Alfredo Crespo Alcázar</b> .....	194
Russia and energy diplomacy: soft power, regional destabilisation and national interest	



# Introducción

El primer cuarto del siglo XXI ha sido testigo de una reconfiguración dramática del tablero geopolítico global. Esta aseveración cobra su verdadera dimensión cuando se compara el mundo del año 2000 con el de 2024. Al alba del nuevo milenio, se cumplía una década de la caída de la Unión Soviética; y el «fin de la historia», anunciado por Francis Fukuyama con la correspondiente victoria definitiva del liberalismo occidental, parecía inapelable. Faltaba poco más de un año para que los atentados del 11 de septiembre de 2001 abrieran la primera brecha de debilidad de la gran potencia vencedora de la Guerra Fría, Estados Unidos; y ya emergían señales del poderoso crecimiento económico chino, aunque este no había alcanzado todavía la velocidad vertiginosa que adquiriría durante las primeras dos décadas del nuevo siglo. La India, por su parte, aún estaba lejos de convertirse en el país más poblado y la democracia más grande de la Tierra, así como de ocupar un espacio clave en la economía mundial debido a su pujanza tecnológica, su desarrollo en infraestructuras o su posición en el ajedrez geopolítico, con una mano tendida a Occidente y la otra a China y Rusia. En la misma línea, tampoco ostentaban peso alguno términos como los BRICS o el Sur Global, este último formado por un grupo de países que obliga a girar la mirada hacia un escenario que llevaba décadas con las luces atenuadas y en cuyo seno se ubica América Latina. Esta región, tras la crisis de la deuda en la década de 1980 y el Efecto Tequila en la de 1990, había ingresado al nuevo siglo en una nueva circunstancia crítica. El fracaso del Consenso de Washington dejó hundidas sus economías y agotadas a sus sociedades.

En este contexto, lo que traería la década siguiente a América Latina debe comprenderse, además de tener en cuenta los antecedentes, ampliando la mirada; una mirada que conecte, por un lado, lo político con lo particular de la región y, por otro, lo económico y general de la geoeconomía con la geopolítica global. El enfriamiento de las relaciones con Estados Unidos, el despegue chino y su demanda de materias primas (*commodities*) latinoamericanas, así como la revitalización de la Rusia postsoviética y su búsqueda de reconquistar espacios geopolíticos –en el caso de América Latina, sin una contrapartida geoeconómica relevante– articulan las dinámicas internas de la región con el despliegue del nuevo mundo multipolar en ciernes. La inserción de América Latina en el nuevo escenario, las oportunidades y desafíos que ello comporta, así como la

complementariedad entre lo regional y lo global, han sido objeto de numerosas investigaciones. Sin embargo, casi todas ellas se han quedado en estudios parciales sobre la relación de América Latina con un actor exterior, ya sea Estados Unidos, China, Rusia u otro país o región. En un mundo cada vez más interconectado, donde el desarrollo tecnológico chino dispara el valor de los minerales abundantes en el Cono Sur latinoamericano, o en el que la invasión rusa de Ucrania y la guerra en Oriente Próximo entre Israel y Hamás generan inflación y dificultades socioeconómicas en toda América, por citar apenas algunos ejemplos, resulta imprescindible presentar los diversos actores del escenario de modo integrado.

Este es precisamente el objetivo del número 136 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*: presentar de manera unificada y complementaria las relaciones de América Latina con varios actores de ese panorama global interconectado e interdependiente. Se trata de comprender el vínculo de la región con cada actor sin olvidar la presencia simultánea de todos los otros, la competición o la cooperación entre ellos, las ventajas que una u otra dinámica generan para la región. También se procura complementar el aspecto económico con el político, pero también el histórico y el cultural, que afectan las relaciones internacionales en mayor medida de lo que se suele considerar.

Con ese propósito, el artículo de Mélangy Barragán y Ariel Sribman Mittelman analiza a nivel macro los ejes que articulan los cambios en las dinámicas regionales y la capacidad de los diferentes países para dar respuesta tanto a la coyuntura internacional como a viejos y nuevos problemas internos. La polaridad ideológica, el paulatino viraje hacia un posible segundo ciclo progresista, la marcada influencia de China en la agenda regional, así como la necesidad de Estados Unidos o la Unión Europea de replantear sus estrategias en la región son algunas de las cuestiones abordadas en el artículo. Asimismo, y a modo de introducción, se identifican las pautas de cambio, su impacto, los principales actores implicados y los procesos en curso.

A continuación, el trabajo de Sebastián Bitar y Thomas Long aborda las relaciones interamericanas; en concreto, los vínculos de América Latina con Estados Unidos. Para ello introducen el concepto de «hegemonía matizada», a fin de reflejar el complejo sistema de relaciones asimétricas y jerárquicas que caracterizan al período poshegemónico estadounidense. En este marco, destacan las diferencias entre las relaciones de Estados Unidos con el Cono Sur, por un lado, y con América Central y México, por otro. Para englobar estas divergencias entre países latinoamericanos en su relación con Estados Unidos los autores acuñan el concepto de «asimetría diferenciada».

La aportación de Susanne Gratius y Anuschka Álvarez von Gustedt examina las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Partiendo de la premisa de que tanto la pandemia de la COVID-19 como la agresión de Rusia a Ucrania han

puesto de manifiesto los riesgos que plantea la dependencia del exterior, las autoras exploran el discurso sobre la autonomía en la política exterior de ambas regiones, atendiendo a sus objetivos, prioridades y consecuencias regionales y birregionales. En este sentido, sostienen que temáticas como el cambio climático y la protección del medio ambiente son parte de una nueva agenda compartida que debería reemplazar la vieja lógica del interregionalismo, basada en una forma de integración que pierde peso tanto en América Latina como en la Unión Europea.

Andrea Bianculli, por su parte, analiza el desarrollo de la integración regional latinoamericana y los desafíos que esta enfrenta. Por un lado, afirma que los cambios geopolíticos a nivel global provocan nuevas tensiones en los bloques regionales ya existentes, dificultando su integración, y, por otro, destaca las diferencias ideológicas entre líderes y la clara ausencia de un liderazgo regional. Sin embargo, subraya la importancia de enfrentar esos desafíos, no solo para el desarrollo económico sino también para el político, presentando la integración regional como un escalón intermedio entre lo nacional y lo global.

El artículo de Fernando Pedrosa propone una reflexión sobre las relaciones entre América Latina y Asia. Se trata de una mirada amplia, que agrega al componente geopolítico elementos históricos y culturales. Como punto de partida, apunta las diferencias entre países, tanto entre los asiáticos como entre los latinoamericanos, problematizando la consideración de estos como dos bloques internamente homogéneos. Asimismo, destaca la necesidad de valorar el potencial que tiene toda Asia, no solo China, para América Latina. Precisamente este artículo marca una pauta que caracteriza este monográfico en su conjunto: sugiere la conveniencia de evitar las categorías estáticas, como la de Sur Global, ya que si algo ha demostrado este primer cuarto del siglo XXI es que el anclaje a categorías rígidas no se adapta a los cambios que se producen constantemente en la geopolítica y la geoeconomía globales. Del mismo modo que el vertiginoso crecimiento chino obliga a preguntarse si se puede seguir incluyendo a esta potencia en el Sur Global, guerras como la de Rusia-Ucrania e Israel-Hamás han provocado reordenamientos de tal magnitud que resulta imprescindible operar con clasificaciones más dinámicas.

El monográfico se cierra con el trabajo de Mónica Hirst, Roberto Russell, Ana María Sanjuan y Juan Gabriel Tokatlian, quienes abordan el papel de América Latina dentro del Sur Global, así como el de este último en el orden global. De esta forma, si bien el llamado Sur Global tiene hoy más gravitación en el orden mundial, sigue siendo el principal escenario de las crisis internacionales y el *locus* de disputas del Norte. En este contexto, aunque América Latina no se ve directamente afectada, no puede hacer caso omiso de su lugar como parte del Sur Global. Por ello, este trabajo invita a pensar en la noción de «orden no hegemónico» y en los procesos que articulan los principales clivajes del orden en formación.

Siguiendo esta idea, este número evita concebirse como la plasmación de una imagen fija, como registro de un momento histórico. Más bien se propone como un ejercicio de observación del movimiento, de interpretación de las corrientes que orientan la marea geopolítica global –y cómo estas afectan a la región latinoamericana– y que es necesario contemplar en conjunto para comprender los siguientes virajes cuando lleguen.

Mélaný Barragán Manjón

Profesora permanente laboral, Universidad de Valencia (España)

Ariel Sribman Mittelman

Investigador, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe,  
Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina);  
profesor de Ciencia Política, Universidad Europea de Madrid (España)



# El ajedrez geopolítico de América Latina en el nuevo orden multipolar

## The Latin American geopolitical chess game in the new multipolar order

**Mélany Barragán**

Profesora permanente laboral, Universidad de Valencia (España).

Melany.Barragan@uv.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7234-5476>

**Ariel Sribman**

Investigador, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina); profesor de Ciencia Política, Universidad Europea de Madrid (España).

arielsribman@usal.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7539-4900>

**Cómo citar este artículo:** Barragán, Mélany y Sribman Mittelman, Ariel. «El ajedrez geopolítico de América Latina en el nuevo orden multipolar». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), p. 11-33. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.11

**Resumen:** Este artículo analiza el papel de América Latina en un sistema internacional en transición, con altos niveles de incertidumbre y transformaciones que implican una reconfiguración geoeconómica y geopolítica a nivel global. En este contexto, el trabajo examina los nuevos y viejos desafíos a los que la región debe hacer frente, poniendo el foco en el impacto de los cambios globales en las dinámicas regionales y la capacidad de los diferentes países para dar respuesta tanto a la coyuntura internacional como a viejos y nuevos problemas internos. Asimismo, y a modo de artículo introductorio de este monográfico titulado «Geopolítica desde América Latina: cambio de ciclo y multipolaridad», se identifican los ejes que articulan dichos cambios, su impacto, los principales actores implicados y los procesos en curso.

**Palabras clave:** América Latina, geopolítica, multipolaridad, orden global, relaciones internacionales

**Abstract:** *This paper analyses Latin America's role in an international system in flux, with high levels of uncertainty and transformations that signal a shift in the geoeconomic and geopolitical landscape across the world. Against this backdrop, the paper examines the challenges (both old and new) the region must face, focusing on the impact of global changes on regional dynamics and the capacity of the different countries to find answers both to the international situation and old and new internal problems. In addition, as an introductory paper to this monograph entitled "Geopolitics from Latin America: a change of cycle and multipolarity", it identifies the fulcrums of these changes, their impact, the main actors involved and the processes underway.*

**Key words:** Latin America, geopolitics, multipolarity, global order, international relations

El orden mundial atraviesa un período de transformación caracterizado por nuevas dinámicas de competencia geopolítica. Esto ha provocado la emergencia de nuevas narrativas para interpretar procesos de cambio en los que coexisten esquemas unipolares, multipolares y heteropolares (Turzi, 2017). Por un lado, la reconfiguración del poder mundial se articula también en torno al papel ejercido por potencias emergentes como China, Rusia, Brasil, Sudáfrica o la India; por el otro, existen actores como Japón, Australia, Turquía o Irán que proyectan su influencia a nivel regional, contribuyendo también a nuevas visiones y narrativas globales (Oropeza García, 2017). La vieja dialéctica, surgida tras la Segunda Guerra Mundial, entre los creadores de normas (*rule-makers*) de Occidente y los que se asumían como acatadores de normas (*rule-takers*), está siendo sustituida por un nuevo espectro de *rule-takers* emergentes y, eventualmente, de trans-

**En medio del desarrollo de este reacomodo global, se abre una ventana de oportunidad para que América Latina abandone lo que algunos autores han calificado como «insignificancia» en el orden internacional.**

formadores de normas (*rule-shakers*) (Kehoane, 2001; Serbin, 2020). Así, pese al todavía papel protagónico de Estados Unidos, existe un debilitamiento relativo de Occidente y un ascenso estratégico de los países no occidentales (Karaganov, 2018). El juego se ha abierto a nuevos actores,

superando cualquier lógica hegemónica o exclusivamente bipolar, y evidenciando un cambio del centro de gravedad del poder mundial (Arellanes, 2014; Rang, 2014) desde Occidente hacia Oriente y desde el Norte hacia el Sur.

En medio del desarrollo de este reacomodo global, se abre una ventana de oportunidad para que América Latina abandone lo que algunos autores han calificado como «insignificancia» en el orden internacional (Schenoni y Malamud, 2021). Y pese a que predomina cierto pesimismo sobre la capacidad de los estados latinoamericanos para posicionarse en dicho orden internacional hasta que no logren articular una unidad regional, autores como Malacalza y Tokatlian (2022) señalan que el relativo declive de Estados Unidos como potencia podría llevar a la apertura de márgenes de maniobra para una relativa autonomía latinoamericana. Stuenkel (2022), por su parte, se refiere al advenimiento de un mundo posoccidental como una oportunidad para América Latina, que podrá seguir manteniendo vínculos constructivos tanto con China como con Estados Unidos, al no formar parte de una alianza rígida, no ser claramente occidental ni no-occidental, y contar con una buena posición en la mesa de negociaciones estratégicas contemporáneas, en particular en cuestiones sobre el cambio climático. No obstante, ello sigue condicionado por la capacidad de los estados latinoamericanos de hacer converger sus intereses; y existe el riesgo de que los países de la región se mantengan como zonas de influencia, ya sea de Estados Unidos o de China.

En definitiva, aunque el futuro es incierto, hay muestras de que se abre un nuevo ciclo en las relaciones geopolíticas que puede permitir romper con una visión reduccionista de la «disputa hegemónica» (Serbin, 2020), diluyendo las formas tradicionales de poder con la aparición de nuevos polos que contribuyan a definir un orden global con una dimensión más policéntrica y diversificada. En este contexto, y bajo el título «Geopolítica desde América Latina: cambio de ciclo y multipolaridad», el presente volumen se centra precisamente en observar dicho orden global poniendo el foco en América Latina. Es decir, se ocupa de analizar el encaje de la región en la nueva configuración de la geopolítica y la economía mundiales, los vínculos que esta está estableciendo con otras regiones, así como los desafíos y oportunidades que presenta la reestructuración del sistema global para los países latinoamericanos.

## **América Latina en el viejo orden mundial**

A lo largo del siglo xx, América Latina perdió posiciones en todos los indicadores de relevancia disponibles: proporción de la población mundial, volumen comercial, proyección militar, capacidad diplomática y peso estratégico (Schenoni y Malamud, 2021). Antes de terminar ese siglo, y con el final de la bipolaridad, este declive se aceleró y se desvanecieron muchas de las opciones estratégicas a las que había apelado América Latina durante los años de la Guerra Fría, tales como la protección extrahemisférica, la unidad colectiva, la revolución social y el tercermundismo (Smith, 2000).

Por lo que se refiere al peso demográfico, América Latina ha ido quedando relegada respecto a Asia y África. Desde el inicio del siglo xx, los países latinoamericanos iniciaron un proceso de transición demográfica en el que abandonaron el viejo patrón de altos niveles de mortalidad y natalidad. Primero, a partir de la década de 1960, se produjo la caída de la mortalidad con el incremento de la esperanza de vida. Posteriormente, en las últimas décadas de ese siglo, se inició el descenso de la natalidad (Villa y González, 2004). Estos cambios en la estructura de población generan nuevos desafíos para la región en términos económicos. Primero, porque obligan a los estados a replantear sus partidas de gasto para hacer frente al envejecimiento de la población. Segundo, por su impacto en la disminución de la fuerza laboral y la capacidad productiva; situándoles en una posición menos competitiva respecto a otros países como los del continente asiático.

En cuanto al papel de América Latina en las redes comerciales, el aumento de la demanda internacional de materias primas durante la primera década del siglo xxi –generado por el ascenso de China– benefició a la región. No obstante, la posterior contracción de la demanda a partir de 2013, por la desacelera-

ción de la economía china, afectó profundamente el área, poniendo fin a una década dorada. Como respuesta a esto, desde diferentes organismos internacionales se alertó de la necesidad de profundizar en la integración para impulsar la recuperación regional. Y es que los datos muestran cómo la crisis de las materias primas afectó negativamente a la región, produciéndose el menor crecimiento en siete décadas. En la actualidad, las tensiones comerciales y tecnológicas entre Estados Unidos y China, el creciente nacionalismo económico, la conflictividad en las relaciones comerciales, la digitalización de la producción y del comercio, así como la regionalización de la producción son otros factores que han afectado a la posición comercial de América Latina en el mundo.

Referente al poder militar, la marginalización o baja relevancia de América Latina en el orden mundial posguerra fría repercutió negativamente en la capacidad de los ejércitos del subcontinente. Como muestra, durante las últimas décadas, únicamente Brasil se sitúa entre los diez ejércitos más poderosos del mundo<sup>1</sup>. Así, es la región del mundo que destina menos recursos de su PIB a los presupuestos de defensa (Malamud y Encina, 2006). Esto se debe en gran medida a que, tras el final de las dictaduras militares y los procesos de transición a la democracia en los años ochenta del siglo pasado, que vinieron acompañados en muchas ocasiones de procesos de ajuste económico, los países de la zona redujeron considerablemente sus presupuestos militares. Pero, además, el limitado gasto militar también responde a las líneas maestras de la dinámica de la región. Pese a la existencia de algunos conflictos fronterizos, América Latina se ha caracterizado por tener una menor incidencia de conflictos bélicos que otras partes del mundo situadas en África, Asia o Europa. Por tanto, pese a los altos índices de criminalidad doméstica<sup>2</sup>, en el orden global puede considerarse una región de paz, con escasa incidencia de terrorismo y conflictos internacionales.

Respecto a la capacidad diplomática, tras la Guerra Fría, los diferentes países de la región, con excepción de Cuba, se acercaron a Washington en distintos grados (Russell y Tokatlian, 2006). Algunos, como México y la

- 
1. Según datos del *Global Fire Power*. Este ranking utiliza más de 60 factores individuales para determinar la potencia militar de cada país, con categorías que van desde la cantidad de unidades militares y la posición financiera hasta las capacidades logísticas y la geografía. Véase: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>
  2. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), para el año 2022, siete países latinoamericanos se encuentran entre los 20 con mayores tasas de homicidios intencionados del mundo (en términos absolutos): México, Colombia, Ecuador, Honduras, Argentina, República Dominicana, Chile y Costa Rica. Véase: <https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims>

Argentina en la década de 1990, decidieron estrechar lazos con Estados Unidos; otros, como Brasil, intentaron guardar ciertos espacios de autonomía a la vez que generaban nuevas formas de vinculación con la potencia norteamericana. Así, las relaciones internacionales de América Latina siguieron articulándose desde entonces en torno a la histórica disyuntiva entre autonomía y subordinación (Muñoz y Tulchin, 1984). En cualquier caso, el final de la Guerra Fría convirtió a Estados Unidos en una potencia hegemónica con la que los diferentes países latinoamericanos se vieron obligados a entenderse.

Mientras que otros países o regiones del mundo con mayor poder relativo, tales como China, Japón, India, Rusia o la Unión Europea (UE) desarrollaron estrategias frente a Estados Unidos durante el período unipolar, ningún estado latinoamericano contó con atributos de poder suficientes para convertirse en una gran potencia rival respecto al país norteamericano. Esto convirtió a América Latina en una región no prioritaria para la política exterior estadounidense (Russell y Tokatlian, 2006), a la vez que incrementaba su marginalidad en el orden internacional. Así, la disminución relativa de su participación en la economía mundial, su creciente fragmentación y los distintos problemas que la iban afectando la situaron en

**No fue hasta finales del siglo xx e inicios del xxi cuando América Latina, al menos desde el punto de vista discursivo, comenzó a reivindicar cierta independencia. La emergencia de gobiernos de la llamada «ola rosa» comenzó a distanciar a algunos países de Washington.**

un escenario que ponía en duda su estabilidad política y su desarrollo económico futuro (Russell y Tokatlian, 2009). No obstante, esta falta de relevancia no implicó que las relaciones entre América Latina y Estados Unidos no fueran intensas. De hecho, el papel de la región en el orden unipolar quedó circunscrito, en gran medida, a su condición de «patio trasero» del país vecino (Van Klaveren, 2012). De esta forma, los flujos de comercio e inversiones, las crisis financieras cíclicas, las intervenciones en la región, la atracción que Estados Unidos y los problemas compartidos –tales como el narcotráfico o los flujos migratorios– ejercían sobre el subcontinente no dejaron espacio para socios alternativos.

Además, aunque América Latina no ha sido una amenaza objetiva, desde Washington siempre ha sido percibida como un área de amenazas difusas a las que ha respondido en clave de aliados o enemigos. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió durante los años de la Guerra Fría, Estados Unidos encontró en el orden unipolar más restricciones en el uso de instrumentos de poder para controlar lo que ocurría en la región. Así, los procesos de democratización contribuyeron a disminuir la propensión a convalidar golpes de Estado. Asimismo, cada vez surgieron más actores sociales estadounidenses con lazos políticos y económicos en la zona que fueron capaces de limitar o influir en las políticas de Washington.

No fue hasta finales del siglo xx e inicios del xxi cuando América Latina, al menos desde el punto de vista discursivo, comenzó a reivindicar cierta independencia. La emergencia de gobiernos de la llamada «ola rosa»<sup>3</sup> comenzó a distanciar a algunos países de Washington, los cuales asumieron posturas de mayor autonomía dentro de sus territorios a través de diferentes fórmulas, como la nacionalización de recursos, nuevos vínculos con empresas extractivas, rechazo a la injerencia estadounidense, así como la creación de nuevas entidades de integración al margen del país norteamericano.

## **Diversificación de las relaciones internacionales y búsqueda de autonomía**

El camino de América Latina para abrirse a nuevos socios y encontrar un lugar autónomo en el orden mundial no ha sido fácil. Y es que, históricamente, la diversificación de las relaciones internacionales de la región era vista casi como una quimera debido al peso político y económico de Estados Unidos en el subcontinente. Pese a que desde finales de la década de 1980 Europa se ha interesado por estrechar lazos con la zona y mitigar la influencia estadounidense, su capacidad ha sido limitada, sobre todo si se toma en cuenta la cercanía de Europa a Washington y la existencia de alianzas transoceánicas que han hecho casi imposible que el viejo continente desafiara a la autoridad norteamericana. Algo parecido ocurrió con Asia, especialmente en el caso de Japón, ya que, si bien este país incrementó su presencia en América Latina a partir de la década de 1970, siempre lo ha hecho respetando lo que ellos han considerado la hegemonía natural de los Estados Unidos en la región (Van Klaveren, 2012).

No fue hasta empezado el siglo xxi, con el auge del precio de las materias primas y el cambio de ciclo político, con la llegada al poder de gobiernos de izquierda en América Latina, cuando esta comenzó a desarrollar con más fuerza una nueva visión de autonomía en sus relaciones internacionales (Levitsky y Roberts, 2011; Barragán y Alcántara, 2019). Ello se reflejó, por un lado, en el hecho de

---

3. Se conoce como «ola rosa» al conjunto de gobiernos autodefinidos de izquierdas que llegaron al poder entre los últimos años del siglo xx y los primeros del xxi en América Latina: Hugo Chávez en Venezuela (1998), Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Evo Morales en Bolivia (2006), Daniel Ortega en Nicaragua (2007) y Rafael Correa en Ecuador (2007).

que los estados latinoamericanos lograsen posicionarse en el orden internacional como líderes, junto con Asia, del crecimiento de la economía mundial. Países como Brasil y México escalaron posiciones entre las economías mundiales y, por primera vez, las cuentas fiscales y los niveles de endeudamiento fueron razonables. Además, los recursos naturales y las economías extractivistas les otorgaban fuertes ventajas comparativas. Por el otro lado, la llegada al poder de líderes como Hugo Chávez, Rafael Correa o Evo Morales introdujo con fuerza en la agenda política un discurso contrahegemónico y antiimperialista (Santander, 2009). Por último, el cambio de ciclo político y económico sirvió para impulsar nuevos bloques y alianzas dentro del área, así como fortalecer lazos con terceros países.

Si algo caracterizó a la América Latina de comienzos de la década de 2000 fue el desarrollo de un regionalismo heterodoxo que presentaba un mayor pragmatismo que en el pasado y que superaba las barreras del mero intercambio comercial (Van Klaveren, 2012). Por un lado, se desarrollaron proyectos para impulsar el desarrollo de infraestructuras físicas, utilización de recursos compartidos, la conexión energética, el desarrollo tecnológico o la concertación de intereses económicos. También se crearon nuevas sinergias como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), con un componente de solidaridad política y económica; y, sobre todo, la adhesión de países a mecanismos de cooperación política y representación regional como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Con la construcción de este regionalismo latinoamericano del nuevo milenio, los países latinoamericanos dieron un paso para superar lógicas pasadas del período neoliberal y generar esquemas institucionales a nivel local y regional que los dotaran de mayor autonomía (Lo Brutto y Crivelli, 2019).

En paralelo a este impulso al regionalismo latinoamericano, los países de la región reorganizaron sus vínculos en el orden internacional. Por un lado, se empezó a experimentar el declive de Estados Unidos como potencia hegemónica mundial y, aunque su influencia era determinante en la región, su presencia ha menguado progresivamente, especialmente en el Cono Sur. Y es que, mientras que el peso económico estadounidense continuó siendo muy fuerte en México, América Central y el Caribe, el sur cada vez se mostraba más autónomo en esa área (Smith y Ziegler, 2008). En el ámbito estrictamente político, la región empezó a manifestar sus disensos respecto a algunos aspectos de la Administración estadounidense: por un lado, la mayoría de los países latinoamericanos se mostraron cada vez más críticos con el bloqueo económico de Estados Unidos a Cuba; por el otro lado, desde América Latina no se apoyó la invasión norteamericana de Irak en 2003. Por último, Estados Unidos perdió su hegemonía dentro la Organización de Estados Americanos (OEA) y se vio obligado a mostrar flexibilidad en cuestiones como el reingreso de Cuba en la entidad, el reconocimiento del



Gobierno hondureño que depuso al presidente Zelaya o el apoyo a Ecuador en su disputa diplomática con el Reino Unido en lo concerniente al asilo del fundador y director de Wikileaks Julian Assange (Van Klaveren, 2012).

Por su parte, las relaciones con Europa en este nuevo ciclo siguieron jalonadas por una notable asimetría (Sanahuja, 2004; Gonzalez Sarro, 2020). Mientras que la UE ha tendido a inquirir en el estado de la democracia en la región, el avance de los procesos de integración o el respeto a los derechos civiles, en sentido inverso no se han producido iniciativas similares ni se han establecido agendas comunes (Gratius, 2010). Asimismo, la crisis financiera de 2008, que azotó a Europa con especial fuerza, afectó a las relaciones económicas birregionales, abriendo una ventana de oportunidad al incremento de la presencia asiática en América Latina. China aprovechó esa ocasión con una política de inversiones

**Los vínculos entre América Latina y Asia, inicialmente eminentemente comerciales, se han ido diversificando y ampliando progresivamente hacia otras áreas. En los últimos años, algunos países asiáticos –como China y Japón– han realizado inversiones en infraestructuras y adquisición de tierras en América Latina; además, se han desarrollado negociaciones comerciales.**

y préstamos especialmente intensa. Aunque los vínculos entre ambos son recientes, Asia (principalmente China, India y Corea) se ha convertido en una pieza fundamental en la nueva inserción económica de América Latina, superando en algunos casos las relaciones con Europa y Estados Unidos (Van Klaveren, 2012).

Los vínculos entre América Latina y Asia, que comenzaron siendo eminentemente comerciales, se han

ido diversificando y ampliando progresivamente hacia otras áreas. En los últimos años, algunos países asiáticos –como China, Hong Kong, y Japón– han realizado inversiones en infraestructuras y adquisición de tierras en América Latina; además, se han desarrollado negociaciones para una red de acuerdos comerciales, sobre todo entre los países del Pacífico. Es imprescindible mencionar que, ya en 2023, 21 países de América Latina se habían sumado a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés), el megaproyecto de China de infraestructura, zonas económicas especiales y áreas industriales lanzado en 2013 por Xi Jinping. Asimismo, cuatro países tienen acuerdos de libre comercio con el gigante asiático (Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú), y uno –Uruguay– se encuentra en conversaciones con el mismo fin.

Simultáneamente, durante este período las relaciones Asia-América Latina fueron ampliándose de lo estrictamente comercial a lo político e incluso a lo militar, especialmente con China. En este sentido, el país asiático estaría aprovechando su influencia económica para ejercer poder político en América Latina. Un objetivo destacable en este ámbito consiste en que los países latinoamericanos retiren



su reconocimiento a Taiwán (Aróstica y Sánchez, 2022). En efecto, seis países de la región –con especial incidencia en América Central– han roto lazos con Taipei desde 2016: Panamá, República Dominicana, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y El Salvador. Además, la Presidencia de Donald Trump (2016-2020), centrada más en asuntos domésticos, significó una oportunidad destacada para que China ocupara los espacios en los que Estados Unidos se había desatendido (Pu y Myers, 2022); entre ellos, América Latina. Respecto del crecimiento militar chino en la región, se pueden mencionar desde los cursos en estudios militares chinos impartidos por el país asiático en la Escuela de Defensa argentina (Garrison, 2020), hasta el establecimiento de instalaciones para entrenamiento militar conjunto sinocubano en la isla caribeña (Strobel *et al.*, 2023) en el marco del Proyecto 141, nombre que los militares chinos habrían dado al plan de expansión militar del país a través de la construcción de bases en diversas regiones.

Por último, los países latinoamericanos celebraron en la década de 2000 diferentes cumbres birregionales con sus pares africanos y mantuvieron relaciones económicas con Oriente Medio, sobre todo en torno al abastecimiento y cooperación en la producción de hidrocarburos. Igualmente, en el ámbito institucional, los países de la región comenzaron a celebrar cumbres birregionales con los países árabes. Junto con esto, también cabe mencionar el creciente interés de Irán en la zona, sobre todo con algunos de los estados miembros de ALBA: a partir de la llegada de Mahmoud Ahmadinejad al poder iraní en 2005, el país trabajó y expandió sus relaciones con Brasil, Venezuela, Nicaragua, Argentina, Bolivia y Ecuador (Arnson *et al.*, 2009). Este acercamiento alarmó a los gobiernos estadounidense y europeos. Sin embargo, fue defendido por Irán y sus socios latinoamericanos como un mecanismo para desligarse de las corrientes económicas, tecnológicas y militares dominantes para ampliar su espacio de soberanía (Kourliandsky, 2013). Con la alianza iraní, países con sanciones globales como Cuba o Venezuela, o puntuales, como Argentina, intentaron abrir nuevos mercados y recuperar soberanía.

El grupo BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) fue en años recientes, y continúa siendo en la actualidad, un referente de las relaciones Sur-Sur y un punto de apoyo de gran relevancia para América Latina. Aunque Brasil es el único país de la región que pertenece al colectivo, su presencia en él puede repercutir positivamente sobre otros países vecinos. A modo de ejemplo, el nombramiento en abril de 2023 de Dilma Rousseff como presidenta del Nuevo Banco de Desarrollo (el «banco de los BRICS») puede facilitar la concesión de créditos de esa entidad a países de la región, el otorgamiento de fondos para inversiones en infraestructura, etc. Además, uno de los planes del presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva es transformar el grupo en BRICS+1, integrando a Argentina, así como potenciar el foro IBSA, que reúne a la India, Brasil y Sudáfrica (Fest, 2023).

En la Conferencia de Seguridad de Múnich, celebrada en febrero de 2023, se hizo patente la competición de las grandes potencias por atraer el apoyo del Sur Global, tanto en el ámbito comercial como en el geopolítico, ideológico e identitario. En este evento internacional sobre política de seguridad que viene celebrándose desde 1963, los países no alineados, en algunos casos, toman posición por un bando u otro; pero, en otros, se benefician de la pugna extrayendo «ventajas del interés de las distintas potencias de ensanchar el campo de socios» (Rizzi, 2023). Se debe entender en el marco de esta carrera la iniciativa lanzada en junio de 2023 por el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, para incorporar a países del Sur Global al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Si bien la propuesta estadounidense se refiere solamente a la India (junto con Alemania y Japón por el Norte Global), la contrapropuesta de Francia y el Reino Unido añade a Brasil y a un país africano (Ryan, 2023).

**El grupo BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) fue en años recientes, y continúa siendo en la actualidad, un referente de las relaciones Sur-Sur y un punto de apoyo de gran relevancia para América Latina.**

De este modo, con la llegada de siglo XXI y la emergencia de nuevas relaciones de poder, se ha ido debilitando el orden establecido en la década de 1990 y abierto nuevas vías de desarrollo del orden mundial. Todo esto ha llevado a que, sobre todo des-

pués de la crisis financiera mundial de 2008, comenzara a plantearse el retorno de un escenario de rivalidad entre potencias y el incremento de la competencia geopolítica (Serbin, 2018). El declive de Estados Unidos como potencia hegemónica y la emergencia de nuevos actores han puesto a prueba la estabilidad y el diseño geopolítico en el contexto de la posguerra fría, abriéndose un nuevo período en el que no todos los estados han respondido a las normas establecidas por el orden liberal internacional desarrollado por Occidente. Actores como Rusia y China, por ejemplo, han comenzado a ofrecer modelos alternativos a la democracia liberal.

## ¿Nuevo orden multipolar? Un mundo en transición

Todas estas tendencias, que comenzaron a vislumbrarse a principios del siglo XXI y se hicieron evidentes sobre todo tras la crisis financiera de 2008, han adquirido todavía más fuerza en los últimos años. Así, la gran recesión profundizó todos estos procesos y desencadenó una crisis integral del orden mundial que algunos autores han caracterizado como sistémica (Ramonet, 2011) o civilizatoria

(Grosfoguel, 2016). Hoy, el mundo se encuentra en un proceso de transición, del que algunos expertos apuntan que se dirige hacia un orden multipolar tanto en términos económicos como geopolíticos, que se enmarca en la configuración de una agenda global y un sistema mixto en el que coexisten economías centralmente planificadas con otras abiertas, lo que genera un orden social diversificado (Serbin, 2018). Desde el abordaje de los teóricos del sistema-mundo (Wallerstein, 2007), el actual escenario puede definirse como un estadio de reconfiguración del poder en el sistema mundial a partir de la crisis de las potencias centrales, en un proceso de decadencia relativa y crisis de la hegemonía de Estados Unidos (Cox, 2016).

Otros autores, sin embargo, se muestran más cautos respecto a esta posible transición hacia un orden multipolar y señalan un escenario de zonas de influencia en el que los países articularán sus relaciones bajo la lógica de la competencia estratégica global entre China y Estados Unidos (Carbajal-Glass, 2023). Así, el país asiático se mueve estratégicamente para consolidar su capacidad de influencia sobre otras naciones, ganando poder donde Estados Unidos lo ha perdido (Pino Acevedo, 2023). Pese a que todavía es pronto para asegurar la transición hacia un modelo multipolar o de zonas de influencia, existen evidencias de que el orden mundial está transformándose y abriendo el tablero a más actores. En este nuevo escenario, China encabeza desde 2014 el ranking mundial de las economías medidas por su PIB, desplazando a Estados Unidos a un segundo lugar. A su vez, de las veinte mayores economías del mundo, seis son países del BRICS e Indonesia. Estos cambios muestran que el dinamismo económico se está desplazando, al menos parcialmente, desde Occidente y el «Norte desarrollado» hacia Oriente y el «Sur emergente» (Schulz, 2021). En este contexto, se han producido realineamientos geopolíticos a gran escala, reconfigurando territorios, bloques económicos y capacidades locales para la producción científica y tecnológica, en un entorno global de crecientes tensiones y amenazas. Se trata de la imbricación entre economía y geopolítica que, en el marco de la pandemia de la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania, ha dado lugar a dinámicas tales como el *reshoring* (relocalización en el país de origen), el *backshoring* (repatriación de actividades), el *nearshoring* (externalización cercana) y el *friendshoring* (externalización con países amigos).

Con la llegada de la pandemia del coronavirus, todas las tensiones y falencias de la gobernanza global se hicieron todavía más patentes, y los cambios que habían comenzado a gestarse en los años anteriores se fueron acelerando. La falta de liderazgo de los países desarrollados, la ausencia de coordinación con los organismos multilaterales y el accionar de potencias emergentes como China abrieron, con la crisis sanitaria, una ventana de oportunidad al rediseño de una nueva gobernanza basada en los principios de multilateralismo, un sistema internacional más equilibrado y el desarrollo económico (Ghigginio, 2022). Algunos autores, como

Dussel (2019), llegaron incluso a cifrar las consecuencias de la crisis sanitaria en términos de crisis del sistema capitalista y de civilización, que habría puesto en jaque muchas de las asunciones del anterior orden internacional. De este modo, la crisis económica primero y el escenario pospandemia después han reabierto el viejo debate sobre la importancia de construir una nueva gobernanza desde el Sur Global. Los logros económicos y diplomáticos de varios países de este espacio, especialmente de los BRICS, han supuesto una nueva fase de construcción de alternativas a la potencia hegemónica (Gray y Gills, 2016). Ahora bien, esta posible transición a la multipolaridad se desarrolla en un contexto de policrisis<sup>4</sup> en el que, aún sin haberse recuperado los estados y economías de los elementos disruptivos de la pandemia, la invasión rusa de Ucrania y la guerra en Oriente Medio han generado una nueva crisis geopolítica (Lawrence *et al.*, 2022; Tooze, 2022).

**La crisis económica primero y el escenario pospandemia después han reabierto el viejo debate sobre la importancia de construir una nueva gobernanza desde el Sur Global. Los logros económicos y diplomáticos de varios países de este espacio, especialmente de los BRICS, han supuesto una nueva fase de construcción de alternativas a la potencia hegemónica.**

En este período de transición en el que el antiguo orden no acaba de morir ni el nuevo de nacer, tanto las grandes potencias como aquellos estados con menor poder relativo muestran una voluntad de reordenar el mundo (Sanahuja y Stefanoni, 2022), y no siempre en la misma dirección. Las pugnas geopolíticas conviven con tendencias autoritarias desde los estados y abren nuevas interrupciones; el conflicto bélico muestra las diferencias entre dos sistemas de valores

contrapuestos: mientras que Occidente respalda a Ucrania defendiendo un orden mundial liberal, Rusia y China reivindican formatos políticos en los que economía y desarrollo no están ligados ni a unas libertades que en Occidente se consideran fundamentales e irrenunciables, ni a una democracia de corte liberal.

La invasión rusa de Ucrania ha disipado las esperanzas occidentales sobre la posible modernización y gradual democratización de Rusia. Este país ha desafiado la ampliación de instituciones occidentales como la OTAN –a la cual Finlandia se adhirió formalmente en 2023 y Suecia está en proceso– y ha dado marcha atrás en algunos avances de la década de 1990 en su relación con Occidente. Como consecuencia de ello, los días en que los aliados utilizaban a la alianza del Atlántico Norte como agente de un cambio político positivo en el área euroatlántica han

---

4. Edgar Morin y Anne Brigitte Kern (1999: 74) acuñaron el término «policrisis» para describir una situación de inestabilidad sistémica y de gran incertidumbre global.

pasado. La OTAN está volviendo a sus raíces de disuasión y defensa de la Guerra Fría (Rühle, 2023). Pero, además, el conflicto ha puesto de manifiesto cómo el Sur Global, en general, no está alineado con las directrices occidentales. Así, pese a que la mayoría de los países que lo componen se enfrentan a las exigencias de alineamiento estratégico de los países occidentales, y en cierta medida también de China y Rusia, estos no dejan de aspirar a una mayor autonomía en el sistema internacional. Ejemplo de ello es que, pese a rechazar la invasión rusa de Ucrania, solo una cuarentena de países ha sancionado a Rusia, de los cuales ninguno se sitúa en África ni en América Latina, y apenas tres en Asia (Stengel, 2022). Así quedó de manifiesto también en la cumbre del G-77 + China celebrada en septiembre de 2023 en La Habana. El encuentro revitalizó el antiguo Movimiento de Países No Alineados bajo la etiqueta más en boga actualmente del Sur Global, incluyendo a China como país invitado, y dejó claro que el no alineamiento no es estrictamente simétrico respecto de todas las potencias mundiales.

Desde el Sur Global, en general, y desde América Latina, en particular, la agresión rusa es percibida como algo ajeno y predomina un no alineamiento activo. Y es que, con la experiencia de la Guerra Fría, América Latina se convirtió en un espacio en el que las dos superpotencias dirimieron sus disputas, lo que terminó reforzando la resistencia de la región a implicarse en conflictos fuera de sus fronteras. Además, la mayoría de los países del Sur Global llevan años estrechando sus vínculos con China y Rusia, generándose nuevas lealtades que cada vez los alejan más de los valores occidentales, a los que en ocasiones acusan de basarse en dobles raseros. En el caso concreto de América Latina, Rusia aprovechó el giro de los intereses estadounidenses hacia Oriente Medio a inicios del siglo XXI, en específico en las guerras de Afganistán e Irak, para fortalecer los lazos de relación diplomática y económica con América Latina. Lo hizo tanto en países como Cuba, México y Nicaragua, cuyas relaciones con Rusia —antes con la Unión Soviética— cuentan con una larga tradición, como con Venezuela, Argentina y Brasil, con los que intensificó sus vínculos, poniendo especial énfasis en el último, al que ha considerado socio estratégico, y además es miembro del BRICS y el G-20 (CIDOB, 2010).

De esta forma, Rusia es percibida desde el Sur Global como un contrapeso a la hegemonía occidental y, en particular, de Estados Unidos (Sanahuja, 2022). Ello explica que, en el seno de los BRICS, China se haya mantenido coherente con el cuestionamiento de la hegemonía estadounidense y haya respaldado a Rusia en sus reclamos frente a la ampliación de la OTAN. Por su lado, Rusia se considera a sí misma como una potencia en un mundo policéntrico (González Levaggi, 2020) y concibe los lazos con el Sur Global como un canal para fortalecer el reconocimiento de su estatus como uno de los nodos del poder global.

## Un horizonte incierto para América Latina

En este contexto de cambio e incertidumbre, América Latina no ha logrado consolidar una posición de autonomía y, más bien, ocupa un espacio de competencia interhegemónica entre Estados Unidos y China. Las dificultades para presentarse como un actor unificado en el escenario internacional, la inclinación histórica a mirar a otras potencias en lugar de a los países vecinos, así como sus diferentes estrategias de desarrollo limitan las capacidades de la región para alzarse como una entidad de peso en el orden internacional.

Pese al relativo declive de Estados Unidos como potencia hegemónica y el hecho de que América Latina puede contar con una buena posición negociadora en algunas cuestiones de la agenda global –como el cambio climático o la energía, por sus recursos naturales– que la lleven a aumentar sus márgenes de maniobra en el orden internacional, las divergencias entre los diferentes países latinoamericanos mantienen a la región en la periferia. América Latina parece pendular de una dependencia respecto a Estados Unidos a otra hacia nuevas potencias emergentes, especialmente China (Pastrana y Gehring, 2017). La caída de la importancia de Europa en la región tras la crisis de 2008, así como la decisión de Estados Unidos de enfocarse en otras áreas geográficas, dejaron un vacío en América Latina que los países asiáticos comenzaron a ocupar. No obstante, pese a las ventajas que esto les ha reportado a los países latinoamericanos en términos de desempeño económico, el incremento de la dependencia hacia China ha hecho que algunos estados pongan en duda la conveniencia del acercamiento (Myers, 2020). Así, mientras que países como Cuba, Nicaragua y Venezuela mantienen su creciente dependencia de China, otros países con gobiernos de izquierda más moderada –con Brasil a la cabeza– están más orientados a una lógica multipolar.

En cuanto a la UE, y teniendo España la Presidencia del Consejo durante el segundo semestre de 2023, este país anunció que uno de sus principales objetivos pasaba precisamente por reactivar el vínculo Europa-América Latina. Los lazos históricos, culturales y también comerciales de España con la región suponían una oportunidad para recuperar el terreno perdido. Se trataba, por una parte, de desencallar el acuerdo comercial UE-Mercosur, así como de ratificar los tratados comerciales con Chile y el modernizado con México. Uno de los principales éxitos en este sentido fue la firma del Acuerdo Marco Avanzado y del Acuerdo Interino de Comercio entre la UE y la República de Chile, que actualiza el Acuerdo de Asociación vigente entre la UE y este país desde 2003. Sin embargo, el acuerdo comercial entre la UE y Mercosur continúa bloqueado. Entre los principales obstáculos para ello, destacan las reticencias del Gobierno francés por la protección a su sector agrícola y los rechazos de Brasil y Argentina

por tener una industria muy vinculada al sector estatal. Pero más allá de los éxitos y fracasos de la Presidencia española, la UE busca recuperar el terreno perdido durante los años de desconexión, intensamente aprovechados por China para ocupar espacio comercial y geopolítico. La competición China-UE queda manifiesta con el anuncio de la segunda de 10.000 millones de euros de inversión europea en América Latina a través de Global Gateway, su instrumento para hacer frente al BRI chino. A su vez, la Unión procura garantizarse el suministro de materias primas clave en un momento de creciente rivalidad por minerales –especialmente el litio– y tierras raras, en el marco de la competición a tres bandas (Estados Unidos y China, a la que recientemente se ha sumado la UE) por los semiconductores, los chips, las baterías y la tecnología asociada a todo ello.

En este contexto, las cadenas de suministros conforman un componente crucial en el panorama global, y así afectan a América Latina: por un lado, la región es rica en algunos elementos –especialmente minerales como el litio– que las grandes potencias necesitan para la fabricación de dispositivos claves en diversas industrias, tales como los microchips. En este sentido, Estados Unidos y China han estado embarcados durante el último lustro en una pugna por los semiconductores, que tienen aplicaciones no solo en la fabricación de baterías –y por tanto en la pujante industria del coche eléctrico, a su vez vinculado con la lucha contra el cambio climático–, sino también en la industria armamentística. Por el otro lado, las guerras desatadas en 2022 y 2023 (Rusia-Ucrania e Israel-Hamás, respectivamente) han supuesto interrupciones geopolíticas con fuerte influencia en las cadenas de suministros, lo que se verifica tanto en la producción como en el comercio. Respecto de este último, es especialmente relevante la coincidencia de la desviación de rutas marítimas como la del Mar Rojo debido a los ataques hutíes<sup>5</sup> a los cargueros, por una parte, con las dificultades para la navegación impuestas por las circunstancias climáticas, por la otra. Así, al tiempo que importantes navieras mercantes han desviado sus rutas entre Asia y Europa hacia el Cabo de Buena Esperanza por los ataques hutíes, el gran canal de tránsito comercial marítimo latinoamericano (el de Panamá) se encuentra en peligro

---

5. Los hutíes son un grupo rebelde chií que controla las provincias occidentales de Yemen y, específicamente, las que dan sobre el estrecho de Bab el-Mandeb, paso entre el Océano Índico y el Mar Rojo que, a través del Canal de Suez, permite acceder al Mediterráneo. Respaldados por Irán, los hutíes empezaron a atacar barcos israelíes o que comercian con Israel como represalia por los bombardeos israelíes en la Franja de Gaza tras los ataques terroristas de Hamás en Israel del 7 de octubre de 2023. Sin embargo, los ataques hutíes han acabado extendiéndose a barcos de otras banderas y sin relación alguna con Israel, lo que ha obligado a las navieras a evitar este estrecho y, para llegar al Mediterráneo, circunnavegar África por el Cabo de Buena Esperanza.



debido a la falta de agua<sup>6</sup>. Todo ello aumenta los costes del transporte, lo cual a su vez acelera la inflación, amenaza especialmente severa en algunos países latinoamericanos.

De esta forma, las tensiones geopolíticas y sus repercusiones en el comercio internacional han dado lugar a una reorientación de esas cadenas de suministro, especialmente enfocada en la reducción de la incertidumbre. En otras palabras, allí donde el comercio con potencias rivales pone en riesgo la cadena de suministros, se opta por el intercambio con países amigos (*friendshoring*), priorizando la garantía de provisiones frente a los costes más elevados. Por otro lado, allí donde las largas distancias pueden suponer una amenaza a la llegada de productos (como en el caso del Mar Rojo antes mencionado), se opta por alternativas de comercio de corta distancia (*nearshoring*), nuevamente priorizando la seguridad frente a los costes. América Latina participa naturalmente de estas tendencias, no solamente en lo referido al comercio intrarregional sino también a los intercambios con la gran potencia del continente, Estados Unidos, y con Canadá. También en esta clave se puede interpretar el esfuerzo de la UE por cerrar el acuerdo UE-Mercosur tras 20 años de negociaciones.

Aparentemente consciente de sus debilidades, derivadas en muchas ocasiones de las falencias en sus procesos de integración, todos los países suramericanos —excepto Guayana Francesa— se reunieron en Brasilia en mayo de 2023 para discutir sobre estos aspectos económicos clave (cadenas de suministro, alimentos, energía), junto con otras cuestiones de ámbito político (democracia, paz, derechos humanos) y relativas al cambio climático. El «Consenso de Brasilia», comunicado fraguado en la cumbre, apunta la ambición de crear un área de libre comercio suramericana en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyos estatutos incluyen además la firma de convenios con otras regiones.

Junto con los intereses económicos, es necesario tomar en consideración las circunstancias políticas que influyen en un contexto determinado. En este ámbito, se debe destacar la presencia de olas de diverso signo —que se diferencian muy poco de las mareas políticas de cualquier otra región—. La publicación de este volumen se da en plena encrucijada ideológica: por un lado, hasta 2022 parecía clara la tendencia al regreso de la izquierda a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos; una tendencia que adquiriría especial fuerza por la victoria de Lula da Silva en las elecciones presidenciales de octubre de 2022 en Brasil que, por su territorio, población y potencia económica, tiene un rol especialmente relevante en la región. El

---

6. «Otra traba para el comercio, ya en crisis por la falta de agua en Panamá». *La Nación* (Buenos Aires), 20 de diciembre de 2023.



discurso de Lula a favor de la integración regional es notoriamente intenso y su influencia política, tanto en el área latinoamericana como fuera, es particularmente fuerte. Así, su presencia en el poder implica un alineamiento regional detrás de su liderazgo que coincide con un momento de creciente interés de las potencias externas (China, Estados Unidos, UE, Rusia) por la región. Por el otro lado, sin embargo, a partir de 2022 también aparecen señales ideológicas en otras direcciones. En diciembre de ese año, *The Economist* ya anunciaba para el año siguiente un cambio de tendencia. Con el nuevo giro a la izquierda todavía vigente, diversas señales auguraban que esa tendencia podría ser de corto plazo<sup>7</sup>. Más recientemente, y confirmando esa previsión, algunos analistas hablan de la aparición de un «frente de líderes moderados» en la región. En esa categoría incluyen a Daniel Noboa (Ecuador), Luis Lacalle Pou (Uruguay), María Corina Machado (Venezuela), Xóchitl Gálvez (México), Carlos Fernando Galán (Colombia), Rolando Álvarez (Nicaragua), Bernardo Arévalo (Guatemala) y Luis Manuel Otero Alcántara (Cuba) (Lozano, 2023). La moderación no alude solamente a la ubicación de estos líderes en el espectro político izquierda-derecha, sino a su alejamiento de los modos divisivos, polarizadores de muchos otros mandatarios del presente y del pasado reciente. Los ejemplos de esto último abundan a ambos lados del espectro ideológico: desde el kirchnerismo en Argentina hasta el orteguismo en Nicaragua, aunque quizá el ejemplo más materializado sea el chileno, donde tanto la izquierda, primero, como la derecha, más tarde, procuraron reconstituir la nación de manera tan polarizadora que ambos proyectos constitucionales fracasaron.

En segundo lugar, han surgido —o se mantienen en el poder— gobiernos de derecha, como el de Javier Milei en Argentina (desde finales de 2023), que además de su política interna determina alineamientos geopolíticos importantes para la región. En este sentido, es imprescindible mencionar la confirmación de la renuncia argentina a formar parte de los BRICS, a los que había sido invitada en 2022. El entonces presidente argentino, Alberto Fernández, había aceptado la invitación, pero una de las primeras medidas tomadas por Milei fue la reversión

**América Latina se sitúa, en este contexto de realineamiento geopolítico a escala global, en una posición de incertidumbre. Si bien los cambios geoestratégicos pueden abrirle una ventana de oportunidad para buscar nuevas alianzas y posicionarse junto a otros países emergentes del Sur Global, la debilidad de sus espacios de integración y coordinación juegan en su contra.**

---

7. «The coming swing to the right». *The Economist*, 3 de diciembre de 2022.

del ingreso (diciembre de 2023). Mientras tanto, se mantienen en el Ejecutivo fuerzas de centro-derecha y derecha en varios países medianos, tales como Uruguay, Paraguay o Ecuador.

## Conclusiones

América Latina se sitúa, en este contexto de realineamiento geopolítico a escala global, en una posición de incertidumbre. Si bien los cambios geoestratégicos pueden abrirle una ventana de oportunidad para buscar nuevas alianzas y posicionarse junto a otros países emergentes del Sur Global, la debilidad de sus espacios de integración y coordinación juegan en su contra.

El fin de la hegemonía de Estados Unidos y el auge de nuevas potencias emergentes, con China a la cabeza, han generado un nuevo tablero en el que el poder está dividido entre un mayor número de actores. En los años noventa del siglo pasado, el exsecretario de Estado Henry Kissinger proyectó que el sistema internacional del siglo XXI se caracterizaría por un multipolarismo similar al equilibrio europeo del siglo XIX y que el orden estaría determinado por al menos seis grandes potencias: Estados Unidos, Europa, China, Japón, Rusia y probablemente, India. Años después, el político y analista estadounidense Zbigniew Brzezinski señaló que las principales potencias globales serían Estados Unidos, China, Rusia, Japón, India, Reino Unido, Alemania y Francia. En ninguna de esas proyecciones estaba América Latina y, en la actualidad, tampoco está claro su papel en el nuevo orden que se está gestando. Asimismo, las nuevas relaciones y equilibrios de poder no siempre son estables ni han logrado institucionalizarse. Sin embargo, lo que sí que parece seguro es que el poder global sigue teniendo su centro en el Norte y solo muestra modificaciones en cuanto a la necesidad de Estados Unidos y Europa de compartir el poder con nuevas potencias asiáticas. Esto es, el Occidente se ve obligado a compartir cada vez más lazos con el Oriente.

De consolidarse esta tendencia, América Latina –al igual que África– corre el riesgo de anclarse en un permanente estado de vías de desarrollo, basculando entre viejas dependencias con América del Norte y Europa, y nuevas dependencias respecto a China y otros países asiáticos. La reindustrialización, el abandono de la primarización de su economía –basada fundamentalmente en la exportación de materias primas– y la profundización de los vínculos de integración son, tal vez, los primeros y más urgentes pasos que transitar. De no avanzar en esta dirección, la región corre el riesgo de perder una oportunidad para realinearse en el nuevo orden y, lo que puede ser peor, convertirse en un espacio de operaciones para nuevas y viejas potencias enfrentadas.

## Referencias bibliográficas

- Arellanes, Juan. «Dominación sin hegemonía: una evaluación transdisciplinar de la decadencia hegemónica de Estados Unidos y de la crisis estructural del capitalismo desde el análisis de sistemas-mundo», en: Arellanes, Juan (ed.) *Memorias del Congreso Internacional El Cambio en la Configuración del Poder Internacional*. Estado de México: CAIRI, 2014, p 209-267.
- Arnson, Cynthia; Esfandiari, Haleh y Stubits, Adam. «Iran in Latin America. Threat or ‘Axis of Annoyance’?». *Woodrow Wilson Center Reports on the Americas*, n.º 23 (2009). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Aróstica, Pamela y Sánchez, Walter. *China y América Latina en una nueva fase: desafíos en siglo XXI*. Santiago: Editorial Universitaria de Chile, 2022.
- Barragán, Mélany y Alcántara, Manuel. «¿Nuevos socios o viejas alianzas?: el impacto de la crisis en los intereses políticos y económicos de los estados», en: García Montero, Mercedes y Sánchez, Francisco (eds) *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el “boom” de las materias primas*. Madrid: Tecnos, 2019, p. 81-110.
- Carbajal-Glass, Fausto. «Riesgo político, seguridad y geopolítica: América Latina y la competencia estratégica Estados Unidos-China». *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 36 (2023), p.104-118.
- Cox, Michael. «Not just ‘convenient’ China and Russia’s new strategic partnership in the age of geopolitics». *Asian Journal of Comparative Politics*, vol. 1, n.º 4 (2016), p. 317-334.
- CIDOB. «La política exterior de la Federación Rusa». *Anuario Internacional de CIDOB*, (2010), p. 493-503.
- Dussel, Enrique. «China’s recent engagement in Latin America and the Caribbean: Current conditions and challenges». *China Currents*, The Carter Center, (29 de agosto de 2019), p. 12. (en línea) [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/china/china-engagement-latin-america-and-caribbean.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/china/china-engagement-latin-america-and-caribbean.pdf)
- Fest, Sebastián. «América Latina, eje del ‘nuevo’ Brasil de Lula». *El Mundo*, (26 de enero de 2023) (en línea) <https://www.elmundo.es/internacional/2023/01/26/63b5c84c21efa078798b45c5.html>
- Garrison, Cassandra. «In Latin America, a Biden White House faces a rising China». *Reuters*, (14 de diciembre de 2020) (en línea) <https://www.reuters.com/article/latam-usa-china-insight-idUKKBN28O18A>
- González Levaggi, Ariel. «Le retour de Moscou: la grande stratégie Russe à l’ère Poutine (2000-2020)». *Foro internacional*, vol. 60, n.º 4 (2020), p. 1.295-1.324.

- González Sarro, Iván. «Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la evolución de sus “tres pilares” fundamentales». *Foro internacional*, vol. 60, n.º 3 (2020), p. 1.121-1.167.
- Gratius, Susanne. «Las agendas gubernamentales de las cumbres Unión Europea y América Latina y el Caribe: funcionalidad y cohesión limitadas», en: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010, p. 389-404.
- Gray, Kevin y Gills, Barry. «South–South cooperation and the rise of the Global South». *Third World Quarterly*, vol. 37, n.º 4 (2016), p. 557-574.
- Grosfoguel, Ramón. «Caos sistémico, crisis civilizatoria y proyectos descoloniales: pensar más allá del proceso civilizatorio de la modernidad/colonialidad». *Tabula rasa*, n.º 25 (2016), p. 153-174.
- Karaganov, Sergey. «The new cold war and the emerging greater Eurasia». *Journal of Eurasian Studies*, vol. 9, n.º 2 (2018), p. 85-93.
- Keohane, Robert O. «Governance in a partially globalized world». *American Political Science Review*, vol. 95, n.º 1 (2001), p. 1-13.
- Kourliandsky, Jean-Jacques. «Irán y América Latina: más cerca por una conyuntura de futuro incierto». *Nueva Sociedad*, n.º 246 (2013) (en línea) <https://nuso.org/articulo/iran-y-america-latina-mas-cerca-por-una-coyuntura-de-futuro-incierto/>
- Lawrence, Michael; Janzwood, Scott y Homer-Dixon, Thomas. «What is a global polycrisis». *Cascade Institute*, Technical Paper, n.º 4 (septiembre de 2022) (en línea) <https://cascadeinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/What-is-a-global-polycrisis-v2.pdf>
- Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.) *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: JHU Press, 2011.
- Lo Brutto, Giuseppe y Crivelli, Eduardo. «El panorama actual de la integración regional en América Latina», en: Ojeda Medina, Tahina y Echart Muñoz, Enara (eds.) *La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, 2019, p. 241-254.
- Lozano, Daniel. «El frente de líderes moderados que avanza en América Latina». *El Mundo*, (25 de noviembre de 2023) (en línea) <https://www.elmundo.es/internacional/2023/11/25/65620b92fdddf53be8b45c2.html>
- Malacalza, Bernabé y Tokatlian, Juan Gabriel. «Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?». *CEBRI-Revista*, n.º 3 (2022), p. 138-167.
- Malamud, Carlos y Encina, Carlota. «¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?». *Real Instituto Elcano*, documento de trabajo n.º 31/2006 (15 de diciembre de 2006) (en línea) <https://biblioteca.hegoa.edu.us/registros/17350>

- Morin, Edgar y Kern, Anne Brigitte. *Homeland Earth: A manifesto for the new millennium*. New Jersey: Hampton Press, 1999.
- Myers, Margaret. «China's Regional Engagement Goals in Latin America». *Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy*, (7 de mayo de 2020) (en línea) <https://carnegieendowment.org/2020/05/07/china-s-regional-engagement-goals-in-latin-america-pub-81723>
- Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (coords.) *Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos* [vol. 1]. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Oropeza García, Arturo. *Del Atlántico al Pacífico. Reconstruyendo el orden global*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2017.
- Pastrana, Eduardo y Gehring, Hurbert (eds.) *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2017.
- Pino Acevedo, Juan Carlos. «China como el centro del nuevo orden mundial», en: Martínez Cortés, José Ignacio (de.) *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales 2023*. Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2023, p. 217-235.
- Pu, Xiaoyu y Myers, Margaret. «Overstretching or Overreaction? China's Rise in Latin America and the US». *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 51, n.º 1 (2022), p. 40-59.
- Ramonet, Ignacio. «Cinco causas de la insurrección árabe: la primavera democrática de las sociedades árabes». *Le Monde diplomatique en español*, n.º 185 (marzo de 2011) (en línea) <https://mondiplo.com/cinco-causas-de-la-insurreccion-arabe>
- Rang, Carlos. «La reconfiguración del poder en la fase global del capitalismo». *Revista de Estudios Estratégicos*, n.º 1 (2014), p. 33-44.
- Rizzi, Andrea. «Occidente y las potencias asiáticas pugnan por el apoyo del sur global». *El País*, (20 de febrero de 2023) (en línea) <https://elpais.com/internacional/2023-02-20/occidente-y-las-potencias-asiaticas-pugnan-por-el-apoyo-del-sur-global.html#>
- Rühle, Michael. «El frágil rejuvenecimiento de la OTAN». *Política exterior*, (23 de noviembre de 2023) (en línea) <https://www.politicaexterior.com/el-fragil-rejuvenecimiento-de-la-otan/>
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «Will foreign allies help? Argentina's relations with Brazil and the United States», en: Epstein, Edward y Pion-Berlin, David (eds.) *Broken promises? The argentine crisis and argentine democracy*. Lanham: Lexington Books, 2006, p. 245-269.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 85 (2009), p. 211-249.

- Ryan, Missy. «U.S. seeks to expand developing world's U.N. influence». *The Washington Post*, (12 de junio de 2023) (en línea) <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/06/12/biden-un-security-council-reform/>
- Sanahuja, José Antonio y Stefanoni, Pablo. *América Latina: Transiciones ¿Hacia dónde? Informe anual 2022-2023*. Madrid: Fundación Carolina, 2022.
- Santander, Sebastián. «El giro a la izquierda” en América Latina: fragmentación y recomposición de la geopolítica regional». *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, vol. 4, n.º 7 (2009), p. 17-38.
- Schenoni, Luis Leandro y Malamud, Andrés. «Sobre la creciente irrelevancia de América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 291 (2021), p. 66-79.
- Schulz, Juan Sebastián. «La Nueva Ruta de la Seda en América Latina y el Caribe: ¿Oportunidad multipolar o nueva colonialidad dependiente?». *e-I@tina*, vol. 19, n.º 76 (2021), p. 1-24.
- Serbin, Andrés. «América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales», en: Serbin, Andrés (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria y Ediciones CRIES, 2018, p. 13-33.
- Serbin, Andrés. «La eclosión de Eurasia y su impacto en América Latina y el Caribe: percepciones e intereses de actores globales y regionales», en: Grabendorff, Wolf y Serbin, Andrés (eds.) *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Barcelona: Icaria y Ediciones CRIES, 2020, p. 317-329.
- Smith, Martin A. *NATO in the First Decade after the Cold War*. Londres: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- Smith, Peter y Ziegler, Melissa R. «Liberal and illiberal democracy in Latin America». *Latin American Politics and Society*, vol. 50, n.º 1 (2008), p. 31-57.
- Stengel, Richard. «Putin May Be Winning the Information War Outside of the U.S. and Europe». *Time* (20 de mayo 2022) (en línea) <https://time.com/6179221/putin-information-war-column/>
- Strobel, Warren; Lubold, Gordon; Salama, Vivian y Gordon, Michael. «Beijing Plans a New Training Facility in Cuba, Raising Prospect of Chinese Troops on America's Doorstep». *The Wall Street Journal*, (20 de junio de 2023) (en línea) <https://www.wsj.com/articles/beijing-plans-a-new-training-facility-in-cuba-raising-prospect-of-chinese-troops-on-americas-doorstep-e17fd5d1>
- Stuenkel, Oliver. «The 5G debate: Competing Narratives in the New Tech War», en: Hampton, Fen Osler y Narlikar, Amrita (eds.) *International Negotiation and Political Narratives: A Comparative Study*, 2022, p. 91-106.
- Tooze, Adam. «Global Inequality and the Corona Shock», en: Sugrue, Thomas J. y Zaloom, Caitlin (eds.) *The Long Year: A 2020 Reader*. Nueva York: Columbia University Press, 2022, p. 41-52.

- Turzi, Mariano Leonardo. *Todo lo que necesitás saber sobre el (des) orden mundial*. Buenos Aires: Paidós, 2017.
- Wallerstein, Immanuel Maurice. *Universalismo Europeo/European Universalism: El Discurso Del Poder/the Discourse of Power*. Madrid: Siglo XXI, 2007.
- Van Klaveren, Alberto. «América Latina en un nuevo mundo/South America in a new world». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 100 (2012), p. 131-150.
- Villa, Miguel y González, Daniela. «Dinámica demográfica de Chile y América Latina: una visión a vuelo de pájaro». *Revista de sociología*, n.º 18 (2004), p. 81-116.



# FORO INTERNACIONAL

VOL. LXIV

ABRIL-JUNIO, 2024

NÚM. 2

256

*Mariano Sánchez Talanquer*

Presentación

*Alejandro Moreno*

Facetas de la polarización política en México

*Willibald Sonnleitner*

¿Una ciudad dividida y polarizada, o una megalópolis policéntrica y plural? El caso crucial y enigmático de la capital para el estudio de la polarización socioterritorial del voto en México

*Marco Estrada Saavedra*

La ciudadanía versus el pueblo: escenificaciones de polarización política en el espacio público mexicano

*Camila Abbondanzieri*

Acerca de los actores del Sur Global:  
trayectorias, continuidades y futuros

Sección especial

Latinoamérica ante la guerra contra Gaza

*Marta Tawil Kuri* (coord.)

EL COLEGIO DE MÉXICO



# Del consenso a la complejidad: relaciones interamericanas diversas y en transición

## From *consensus* to complexity: multifaceted inter-American relations in transition

**Sebastián Bitar**

Profesor asociado, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes (Colombia). *s-bitar@uniandes.edu.co*. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4520-3947>

**Tom Long**

Profesor de Relaciones Internacionales, University of Warwick (Reino Unido). *T.Long@warwick.ac.uk*. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5864-2941>

**Cómo citar este artículo:** Bitar, Sebastián y Long, Tom. «Del consenso a la complejidad: relaciones interamericanas diversas y en transición». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), p. 35-62. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.35

**Resumen:** Desde la crisis financiera de 2008, la política internacional ha sido alterada por una mayor difusión de recursos económicos y capacidades militares. Ello, para muchos, constituye una transformación radical como puede ser el fin de la hegemonía estadounidense en América Latina. Este artículo examina esta proposición comenzando por revisar el concepto de hegemonía que, en lugar de verse como una característica estructural, aquí se conceptualiza como una «hegemonía matizada», es decir, una red de relaciones asimétricas y jerárquicas. En este sentido, se observa no una sola transformación, sino la emergencia de un contexto hemisférico que vendría definido por la «asimetría diferenciada». Estados Unidos aún ocupa una posición central, pero su política exterior está marcada por la fragmentación subregional y la externalización de prioridades electorales. Al respecto, se exploran sus efectos a nivel subregional con un enfoque en las oportunidades y los desafíos que ello supone para los países latinoamericanos.

**Palabras clave:** Estados Unidos, América Latina, relaciones interamericanas, hegemonía, asimetría, orden regional

**Abstract:** *There has been a change in international politics since the 2008 financial crisis, thanks to a greater spread of economic resources and military capabilities. For many, it is a radical transformation that could spell the end of US hegemony in Latin America. This paper examines the proposition, beginning with a review of the concept of hegemony, which rather than being viewed as a structural characteristic is conceived of here as a “nuanced hegemony”, in other words a network of asymmetric and hierarchical relations. We can observe not just one transformation then, but the emergence of a hemispheric context that could be described as “differentiated hegemony”. The United States still occupies a central position, but its foreign policy is marked by subregional fragmentation and the externalisation of electoral priorities. The paper explores the effects at subregional level, focusing on the opportunities and challenges it presents to Latin American countries.*

**Key words:** *United States, Latin America, inter-American relations, hegemony, asymmetry, regional order*

América Latina se suele entender como la zona de influencia o, de forma exagerada e incluso despectiva, como el «patio trasero» de Estados Unidos. En contraste, recientemente, muchos han celebrado el declive del poder estadounidense y la emergencia de un mundo –y tal vez un hemisferio occidental– más autónomo y «multipolar». No está claro todavía el lugar que ocupa América Latina en este nuevo mundo, ni tampoco sus implicaciones para la libertad de acción de los países que la conforman. Por un lado, autores como Malamud y Schenoni (2021) celebran que América Latina esté fuera de la agenda global, aun si esa condición le resta influencia. Por el otro, influyentes estudiosos y diplomáticos argumentan que este panorama ya ofrece mayor autonomía y libertad de acción latinoamericana (Van Klaveren, 2012; Fortín *et al.*, 2023; Actis y Malacalza, 2021). Sin embargo, esas visiones tienen un riesgo de enturbiar más

**Este artículo reevalúa la noción tradicional de hegemonía y propone un enfoque relacional, presentando la «asimetría diferenciada» como marco de análisis.**

que aclarar. Para entenderlo, parece necesario empezar por diagnosticar las transformaciones globales en curso y también las tendencias en la política exterior estadounidense hacia la región. Muchos autores destacan

un declive del interés de la superpotencia en temas latinoamericanos (Hakim, 2006; Emerson, 2010; Milani, 2021), pero esto puede resultar una lectura parcial. Así, comprender mejor la combinación de estos dos factores será la clave para explorar el nivel de autonomía internacional de los países latinoamericanos.

Para este estudio, se articula un concepto matizado de hegemonía y, por ende, una lectura distinta de las implicaciones de los cambios en el sistema internacional. No se pretende argumentar que la hegemonía de los Estados Unidos continúe sin modificaciones, de ninguna manera, pero sí afinar el tratamiento de dicho concepto en las Américas para entender sus manifestaciones variadas al interior de la región (Santa-Cruz, 2019). Dentro de este marco, se destacan dos tendencias principales en la política exterior estadounidense en la región: a) un aumento en la fragmentación de cómo Estados Unidos percibe sus intereses en diferentes subregiones de América Latina; y b) la política interna de Estados Unidos, que influye cada vez más en su trato con América Latina, haciendo que las decisiones electorales en la potencia del norte afecten desigualmente a los países latinoamericanos. Incluso durante el «momento unipolar», la hegemonía de Estados Unidos en América Latina lucía con variaciones. En la actualidad, con el ascenso de potencias como China e India, no solo se observa una erosión de esta hegemonía (De Santibañes, 2009; Gachúz Maya y Urdinez, 2022), sino una asimetría más diversificada, lo que lleva a respuestas distintas de los países latinoamericanos según su posición. De esta forma, es preciso conceptualizar la hegemonía como un complejo de relaciones asimétricas en lugar de una estructura fija.

Este artículo, en primer lugar, reevalúa la noción tradicional de hegemonía y propone un enfoque relacional, presentando la «asimetría diferenciada» como marco de análisis; a continuación, examina la transición que viven las relaciones Estados Unidos-América Latina y las tendencias actuales en la política exterior del primero en la región, poniendo el foco en las respuestas subregionales de América Latina ante estos cambios; finalmente, ofrece unas reflexiones sobre el futuro de las relaciones interamericanas.

## Un eclipse parcial de la hegemonía

Cuando uno vive un eclipse solar, el fenómeno parece ser un evento totalizador. Pero un mismo eclipse se percibe de formas dispares según la perspectiva geográfica: lo que parece ser total desde el sur, puede ser solamente un suceso transmitido en el telediario en el norte. Algo parecido sucede respecto a las actuales transformaciones del sistema internacional. Desde Asia Oriental, o desde el Cono Sur, algunos gobiernos ya creen vislumbrar un eclipse de la hegemonía que se implantó durante los años de la Segunda Guerra Mundial. Pero en otras latitudes, la influencia estadounidense sigue siendo casi igualmente abrasadora. La analogía es incompleta, claramente, pero indica la importancia de la posición relativa para comprender los efectos de una transición global. A la cuestión geográfica hay que añadir la importancia de la posicionalidad en el sentido relacional (Jackson y Nexon, 2019). En breve, los cambios en la distribución de capacidades materiales a nivel global —el mayor peso de China y la India respecto a Estados Unidos, Europa y Japón— se suelen entender como una metamorfosis estructural (Kupchan, 2012; Stuenkel, 2016) o «crisis de hegemonía» como modelo global (Sanahuja, 2018). Pero, a diferencia de las causas estructurales, los cambios globales desde la crisis financiera de 2008 no han producido presiones homogéneas en América Latina. En cambio, brota una mayor heterogeneidad, a la que referimos como la «asimetría diferenciada».

Durante muchos años, los internacionalistas han señalado la asimetría como una característica fundamental de las relaciones interamericanas. Aunque este sigue siendo el caso, el significado de la asimetría ya varía mucho más desde una relación a otra. Los grados de interdependencia, vulnerabilidad y la relevancia política son cada vez más dispares y, como consecuencia, hay que repensar la naturaleza de la hegemonía misma, que no es una estructura sino un complejo de relaciones asimétricas con características jerárquicas (Goddard, 2018; MacDonald, 2018). Así, la «hegemonía matizada» se entiende como un

tejido de relaciones entre estados, caracterizado por diferencias de poder, un proyecto político dominante y la aceptación de ese marco como el estándar en política internacional. El hegemón asume un papel de liderazgo en la creación de un orden que pretende coordinar las actividades de otros estados y, para mantenerse en este rol, brinda beneficios –como protección, instituciones para comercio y finanzas, o acceso a su mercado– incentivando la cooperación y la estabilidad en el sistema internacional (Gilpin, 1981). Por parte de los otros estados, el hegemón espera un comportamiento acorde con los principales componentes del orden establecido (Lake, 2009); principalmente, que ningún Estado se enfrente abiertamente a su hegemonía y, mucho menos, de forma violenta. Como lo describió Tilly (1985), frente al Estado-nación, el hegemón también ofrece una protección que es una «espada de doble filo» para

**En lugar de una estructura estática, la hegemonía se entiende como una red dinámica de relaciones que influye en sus componentes de tres maneras: a) el efecto de redes aumenta a medida que crecen las conexiones; b) al igual que en las redes sociales, hay puntos de mayor y menor densidad de vínculos; y c) el hegemón interactúa de forma diferente con cada Estado.**

los demás estados: aunque ofrece algo de protección frente a amenazas externas, sobre todo brinda una salvaguarda frente al poder del mismo hegemón si los demás estados obedecen a las exigencias del orden establecido (Ikenberry, 1998; Farrell y Newman, 2019).

La hegemonía no solo se basa en el poder del Estado dominante, sino también en la participación, co-constitución o, al menos, la tolerancia de los estados más pequeños (Kat, 2020; Tourinho, 2021). Esta actitud se ve influenciada por varios factores, pero dos son esenciales: el costo y la viabilidad de medidas coercitivas y las alternativas disponibles, algo que Cooley y Nexon (2020) describen como «monopolio de patronato». En lugar de una estructura estática, la hegemonía se entiende como una red dinámica de relaciones que influye en sus componentes de tres maneras: primero, en una red hegemónica, el efecto de redes aumenta a medida que crecen las conexiones; segundo, al igual que en las redes sociales, hay puntos de mayor y menor densidad de vínculos; y, tercero, el hegemón interactúa de forma diferente con cada Estado, sin ofrecer beneficios (o amenazas) de forma uniforme. Además, dentro de esta red existen agrupaciones, y ciertos beneficios actúan más como privilegios que como bienes públicos (para unos argumentos similares, véanse Drezner *et al.*, 2021; Nicholls, 2023).

En otras palabras, la red está compuesta por relaciones asimétricas, pero también diferenciadas. Si la red se ve alterada, los efectos variarán según la posición de cada actor (Hafner-Burton y Montgomery, 2006). Los estados más

pequeños enfrentarán un panorama variado en medio del declive parcial de la unipolaridad, con asimetrías específicas. Aunque persisten desequilibrios de poder, la percepción universal de la hegemonía disminuye, creando resultados diversos según la posición de cada actor (Cooper y Schulz, 2023). En esencia, si el poder relativo del hegemon disminuye frente a otros actores potentes, algunos estados experimentarán un cambio profundo, mientras que para otros será solo un ligero ajuste.

## La hegemonía vista desde América Latina

El hemisferio occidental se volvió un espacio unipolar y hegemónico con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en Europa en 1939; antes de ese conflicto, existía mucha mayor diversificación subregional en la influencia estadounidense. Tras la contienda, durante la Guerra Fría, la búsqueda de mantener esta predominancia frente a la Unión Soviética se intensificó (Westad, 2005). La confrontación, cargada de ideología en ambas partes, fortaleció la determinación política de Estados Unidos y su electorado para priorizar un liderazgo hegemónico. Durante ese período, a pesar de que América Latina no fue siempre el foco estratégico principal, la mayoría de los presidentes estadounidenses propusieron estrategias para consolidar su influencia en la región (Pastor, 2001). La unipolaridad hemisférica imponía ciertas restricciones y patrones de incentivos y desincentivos; sin embargo, nunca implicó un dominio total, ya que los estados latinoamericanos casi siempre mantuvieron una capacidad de agencia (con variaciones en grado) en sus políticas exteriores y aún más en temas domésticos (Darnton, 2013; Long, 2015).

Con el colapso de la Unión Soviética, al inicio de la década de 1990, el escenario en América Latina cambió. La región pasó de ser un foco de seguridad a un foco económico, y las perspectivas alineadas con las prescripciones del Consenso de Washington se volvieron predominantes, aunque efímeramente (Naím, 2000). En esta era unipolar, Estados Unidos evidenció su capacidad y determinación para impulsar su visión del orden regional en América Latina. De esta forma, mediante iniciativas comerciales y políticas antinarcóticos, ofreció acceso preferente a su vasto mercado para alinear intereses de sectores clave latinoamericanos (Corrales y Feinberg, 1999); contribuyó significativamente con apoyo económico, militar y comercial a los gobiernos colombiano y mexicano; robusteció instituciones regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA); introdujo nuevos foros como la Cumbre de las Américas, y estableció una serie de acuerdos económicos (Feinberg, 2002; Crandall, 2008).

El proyecto de alineación económica de América Latina con Estados Unidos y sus instituciones globales coincidió con un éxito inicial durante la década de los 1990 en controlar la inflación, aumentar el comercio y reducir la pobreza (Fraga, 2004). Fue un contraste bienvenido a las crisis de deuda y la «década perdida» de 1980. Sin embargo, este modelo económico de la década de 1990 para reducir la pobreza y la desigualdad desaceleró en la del 2000, cuando dejó de dar frutos. Tanto la pobreza como la desigualdad alcanzaron niveles inaceptables para la población y la pobreza extrema aumentó (Goldfajn *et al.*, 2021). Frente a este estancamiento, Washington no ofreció mucho más a América Latina, ya que, en el contexto de la nueva «guerra global contra el terror», tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, las miradas estadounidenses estuvieron en otras regiones. Incluso el gran incentivo del acceso al mercado estadounidense se redujo

**Los cambios en el alineamiento sudamericano pasaron de una forma casi sui géneris, varios años antes de la mayor atención a la multipolaridad o de las múltiples crisis de la hegemonía estadounidense o del orden internacional liberal.**

con el lentísimo camino para la aprobación de acuerdos de comercio en el Congreso (Irwin, 2020); ese fue el caso de los acuerdos comerciales con Chile y Colombia, así como del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). También la cámara

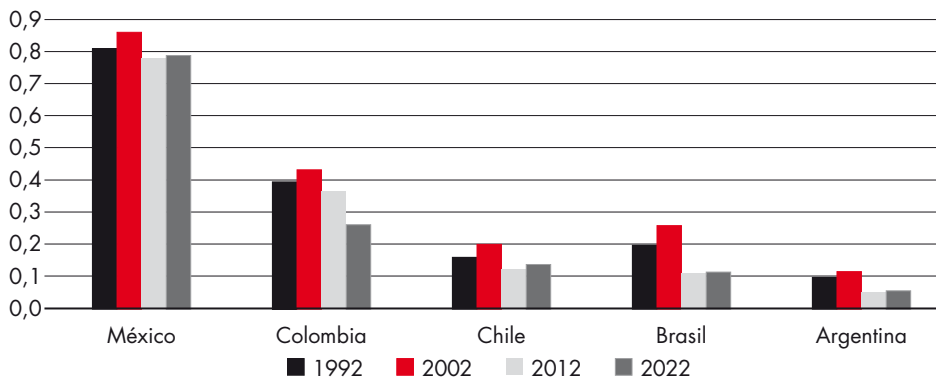
baja estadounidense mantuvo la insistencia en la protección y los subsidios para la producción agrícola estadounidense –factor que restó el interés de Brasil y otros en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Nelson, 2015)–.

La unipolaridad, como avisó Jervis (2009), da rienda suelta para que las consideraciones de la política doméstica lleguen a ser sobresalientes en la definición de los intereses nacionales en el ámbito internacional. Los temas «intermésticos» (Lowenthal, 1998) llegaron a formar la agenda estadounidense en el hemisferio occidental: especialmente la obsesión, y las victorias pírricas al respecto, de la «guerra contra las drogas», así como una polarización dañina en respuesta a temas migratorios. Además, un puñado de votos y congresistas de la Florida dictaron la política hacia Cuba, a pesar de sus costos diplomáticos (Brenner *et al.*, 2002). El enfoque en temas de política doméstica se volvió un obstáculo para la construcción de una política hemisférica coherente. Ello minó el apoyo interno para el liderazgo internacional de la potencia norteamericana, y así se erosionaron la voluntad política y la visión para proyectos de liderazgo global mucho antes de las capacidades materiales (Long, 2019).

Asimismo, se fue erosionando el apoyo latinoamericano para el alineamiento con Estados Unidos. Mientras decepcionaban los resultados del Consenso de Washington con el inicio del nuevo siglo, arrancaba la demanda de China para muchos productos sudamericanos (Gallagher, 2016; Wise, 2020). Gracias al alza de precios de

los bienes agrícolas y minerales, las economías de América del Sur experimentaron un fuerte crecimiento económico y, en muchos casos, se implementaron políticas de redistribución y gasto social. El boom y algún nivel de convergencia ideológico de esa década animaron a proyectos regionales como el Petrocaribe, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), muchas veces tildados como «poshegemónicos» (Riggiozzi y Tussie, 2012). Así, los cambios en el alineamiento sudamericano pasaron de una forma casi *sui generis*, varios años antes de la mayor atención a la multipolaridad o las múltiples crisis de la hegemonía estadounidense o del orden internacional liberal (Gandáségui, 2007; Hershberg *et al.*, 2014). Cabe destacar que, en gran parte, esa tendencia fue confinada a América del Sur, ya que México y América Central siguieron siendo más integrados y generalmente favorables a Estados Unidos (véase la figura 1). Sin embargo, la caída de los precios de materias primas después de 2014, así como el posterior declive de inversión china en la región –acentuado por la pandemia–, han puesto énfasis en las debilidades del modelo geoeconómico del boom.

Figura 1. Exportaciones de países latinoamericanos hacia Estados Unidos (% , 1992-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de «World Integrated Trade Solution» (2023), Banco Mundial.

A partir de la segunda década del siglo XXI, Estados Unidos ha ido fragmentando su política exterior permitiendo que su agenda de política interna redunde en cambios mayores de sus relaciones con los países de América Latina. Las políticas migratorias, comercial, de fomento de la democracia e, incluso, la antidrogas han sufrido una fragmentación provocada por la polarización par-



tidista. Frente a la tradicional política exterior bipartidista hacia países como México y Colombia, hoy encontramos una política exterior estadounidense más ideologizada y cercana a las preferencias de cada nuevo presidente, o incluso con la estampilla de congresistas particulares. Dentro de este panorama de fragmentación y externalización de la política interna, se vuelve menos efectiva la capacidad de la superpotencia para liderar y ejercer influencia en la región a partir de políticas de Estado y una burocracia diplomática estable y relativamente independiente del bipartidismo. Ello también se observa en la mayor variabilidad de las preferencias y políticas debido a los ciclos electorales, y en la falta de un hilo conductor que conecte la visión política de Estados Unidos para la región.

## Variaciones subregionales en redes hegemónicas

El hemisferio occidental ofrece un panorama matizado de la transición de poder y sus efectos. Estados Unidos aún tiene grandes capacidades económicas

**Existen mayores manifestaciones del poder estadounidense en el norte de América Latina y una disminución más marcada de ese poder en el sur del continente. Como es propio de un sistema aún unipolar, el norte latinoamericano figura más en las prioridades domésticas de Estados Unidos y, en un contexto de «asimetría diferenciada», esas relaciones reciben una atención desproporcionada.**

y militares, especialmente desde la perspectiva de lo que se ha llamado «poder estructural» (Strange, 1987; Winecoff, 2020). Pero, frente a la difusión de capacidades materiales y la diversificación de focos de poder, se constata una relajación de los constreñimientos que el sistema global ejerce sobre el complejo de relaciones interamericanas (Nicholls, 2023). Así, se pueden detectar los efectos de la creciente

multipolaridad en tres tendencias importantes: primero, el oligopolio de los países del Atlántico Norte sobre las medidas de patrocinio económico, producto del derrumbe de la Unión Soviética, se va evaporando (Cooley y Nexon, 2020); segundo, se esfuma la cohesión de preferencias acerca de los objetivos –y aún más sobre las medidas y deseabilidad– de la promoción internacional de modelos de *buena* gobernanza doméstica; y, tercero, hay una erosión de la voluntad e inspiración por parte de Estados Unidos de proyectar un liderazgo capaz de atraer a seguidores (Kat, 2020; Merino y Morgenfeld, 2022). Sin una visión coherente y compartida, en Estados Unidos domina una mirada de corto plazo que responde al calendario electoral (Long, 2021; Castro Alegría, 2023: 14-16).



Aunque dichos patrones se observan a lo largo y ancho del hemisferio, estos tienen un sesgo geográfico importante: existen mayores manifestaciones del poder estadounidense en el norte de América Latina y una disminución más marcada de ese poder en el sur del continente (Santa-Cruz, 2019). Como es propio de un sistema aún unipolar, el norte latinoamericano figura más en las prioridades domésticas de Estados Unidos y, en un contexto de «asimetría diferenciada», esas relaciones reciben una atención desproporcionada. Así, el grado de atención estadounidense no corresponde tan directamente a la percepción de *amenaza* extrahemisférica. En cada una de esas subregiones, varios líderes latinoamericanos han buscado socios alternativos –China, sobre todo, pero también, a veces, Rusia– o han intentado alentar respuestas regionales. Sin embargo, ningún país dentro ni fuera de la región ha conseguido reemplazar del todo el poder multidimensional estadounidense. Como resultado, aunque se aflojan las restricciones sistémicas que marcaron el mundo unipolar, ello no necesariamente resulta en una mayor autonomía para todos los países latinoamericanos.

## **México, América Central y el Caribe**

Las relaciones más intensas se concentran entre Estados Unidos y los países de América Central, el Caribe y México; dentro de este grupo, México ocupa un lugar primordial por su tamaño, la frontera compartida y las infinitas conexiones con el vecino norteamericano. En esta primera zona, se observa todavía una unipolaridad económica, producto de fuerzas gravitacionales y legados históricos, que incluso se intensifica en el contexto del aumento de tensiones entre Estados Unidos y China (Guajardo y Cote-Muñoz, 2022). Dados esos vínculos, esa subregión sobresale en la agenda doméstica estadounidense. Aunque los países que la conforman han mostrado cierto nivel y deseo de diversificar relaciones, notablemente con varios países cambiando su reconocimiento diplomático respecto a Taiwán, por presiones de China –un movimiento que comenzó con Costa Rica en 2007 (Portada III *et al.*, 2020)–, los resultados económicos de esos cambios no han sido perdurables. Tras un breve boom inicial de exportaciones hacia China, el comercio de estos países volvió a sus patrones tradicionales. Por ejemplo, a pesar de las promesas chinas de gran atención a El Salvador cuando este dejó de reconocer a Taiwán en 2018, las exportaciones a China cayeron a la mitad entre 2018 y 2022 (véase la tabla 1) y las inversiones chinas son casi nulas (ECLAC, 2023). Por su parte, Panamá sí que está viviendo un aumento de exportaciones a China tras su propio realineamiento diplomático, pero este boom se explica casi completamente por la venta de cobre, producto de dos polémicas megaminas de propiedad canadiense.

En resumen, las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos aún superan las destinadas a China por un factor de uno a ocho (véase la tabla 1); las exportaciones a China son casi exclusivamente de materias primas, mientras la relación comercial (y de inversión) con Estados Unidos incluye diversos sectores y mucho mayor presencia en bienes intermedios y de consumo (Banco Mundial, 2023). Se mantiene el predominio de las relaciones asimétricas bilaterales, reforzadas por profundas interdependencias. La mayoría de los países de la zona optan por estrategias enfocadas en Estados Unidos que se parecen más a lo que Russell y Tokatlian (2003) llamaron «la autonomía relacional».

Tabla 1. Exportaciones centroamericanas de mercancías (por socio, %, total en millones de dólares y ranking, 2022)

País	Estados Unidos	China
Costa Rica	43% ; 6.636\$ ; 1°	2% ; 350\$ ; 10°
El Salvador	29% ; 1.667\$ ; 1°	<1% ; 47\$ ; 11°
Guatemala	23% ; 2.716\$ ; 1°	1% ; 161\$ ; 12°
Honduras	33% ; 2.010\$ ; 1°	Reconocía Taiwán*
Nicaragua	47% ; 1.803\$ ; 1°	Reconocía Taiwán**
Panamá	3% ; 124£ ; 8°	33% ; 1.194\$ ; 1°
América Central	32% ; 14.970\$ ; 1°	4% ; 1.175\$ ; 7°

\* Honduras dejó de reconocer a Taiwán en marzo de 2023.

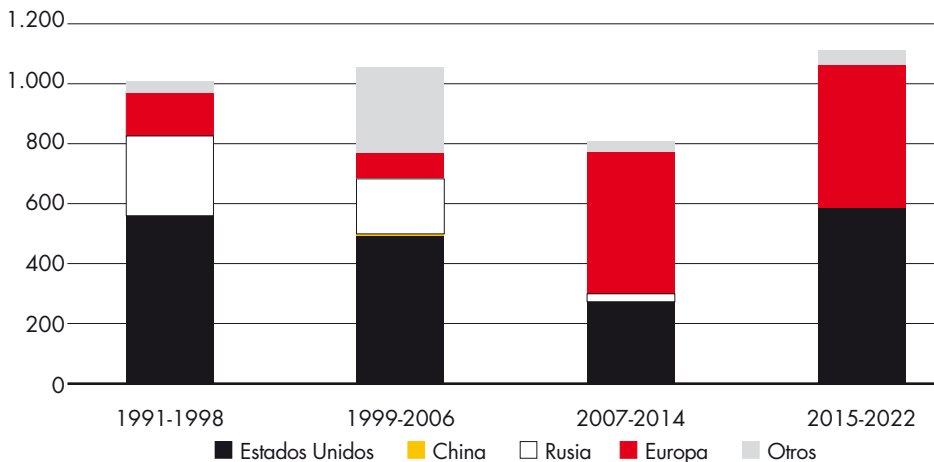
\*\* Nicaragua lo hizo en diciembre de 2021, aunque ello no pueda apreciarse en la recogida de datos de esta tabla.

Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio Centroamericano (SIECA) (en línea) <http://www.sec.sieca.int/>

Asimismo, se aprecia claramente la externalización de la política doméstica estadounidense. El Gobierno de Estados Unidos pone gran énfasis en temas con resonancia interna, principalmente referentes a la migración, las drogas y la seguridad transnacional. La región –especialmente la frontera– ha sido un tema central en campañas políticas nacionales; como también las preocupaciones por la seguridad –y la securitización de la migración–, que han reanudado los vínculos históricos entre las fuerzas de seguridad estadounidenses y las de América Central y el Caribe. El tema del narcotráfico, por ejemplo, cobra renovada importancia dado al tráfico de fentanilo y el repunte de muertes por sobredosis debido al abuso de los opioides en la potencia del norte. Todas ellas son cuestiones que despiertan gran interés en el Congreso y ponen en juego enormes asignaciones presupuestales para agencias antidrogas, fronterizas, policiales y militares.

En 2008, el nuevo enfoque estadounidense en América Central respondía al creciente nivel de homicidios en El Salvador, Honduras y Guatemala, lo que llevó al lanzamiento de la llamada «Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Una alianza compartida»<sup>1</sup>, con el objetivo de abordar las crecientes amenazas a la seguridad en la región centroamericana. En los años siguientes, sin embargo, esa política fue transformada por otras preocupaciones domésticas. La Administración Trump (2017-2021) se centró en acuerdos bilaterales para suprimir la migración y, la de Biden (2021-actualidad), aunque el objetivo se ha mantenido, lo ha hecho con una modalidad y retórica enfocadas en «causas de raíz» de la migración, lo que ha generado un complemento socioeconómico además de la continuación de programas de cooperación en países de origen y tránsito con policías, fuerzas armadas y control de fronteras (Kloppe-Santamaría, 2023; Meyer, 2021 y 2023). Estas preocupaciones han animado un aumento de los recursos para la región, hasta más de 900 millones de dólares para la seguridad y el desarrollo económico en el año fiscal 2024 (Meyer, 2021 y 2023).

Figura 2. Importación de armas en México (por país de origen, 1991-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

1. «Central American Regional Security Initiative-CARSI». Para más información, véase: <https://www.usaid.gov/stabilization-and-transitions/central-america-regional-initiative>

Referente al caso mexicano, la relación militar tradicional fue mucho más distante, pero eso cambió durante la Administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), del Partido Acción Nacional (PAN), y con la creación del Plan Mérida (Chabat, 2013). Ese programa no tuvo una lógica de defensa hemisférica, sino que fue impulsado por las preocupaciones de política interna acerca del narcotráfico, el crimen organizado y el aumento de violencia en México; sin embargo, tuvo el efecto secundario de atar las Fuerzas Armadas mexicanas a sus pares estadounidenses. En este contexto, y a pesar de un discurso más favorable a la multipolaridad, las compras de armas por parte del Gobierno mexicano se concentran casi completamente en Estados Unidos y Europa, con la casi anulación de la anterior participación rusa después del 2007 (véase la figura 2).

No obstante, las relaciones asimétricas entre Estados Unidos y los países de la zona tienen matices que permiten la agencia, tanto de México como de los países centroamericanos. Gobiernos tan diferentes como los de Costa Rica y El Salvador han buscado intereses internacionales y autonomía en políticas domésticas –Costa Rica con mayor alineamiento y El Salvador con una mezcla de cooperación menos visible con Estados Unidos, bravura delante de audiencias domésticas por parte del presidente Bukele, y una cultivación de aliados transnacionales–. El actual presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, ha gestionado hábilmente sus relaciones con las administraciones tan dispares como las de Trump y Biden. Aprovechando la oportunidad creada por la obsesión política estadounidense referente a la migración, López Obrador ha usado como palanca este ámbito de la cooperación (con efectos perniciosos mucho mayores en la población centroamericana transitoria que en la mexicana) para defender la relación económica, aumentar su autonomía doméstica, seguir una línea propia en cuestiones globales, e incrementar la influencia mexicana sobre sus vecinos del sur (Correa Serrano, 2022). Sin embargo, la próxima presidenta de México, tras las elecciones federales de 2024, va a enfrentar una negociación complicada con los Estados Unidos, dado que la cláusula de *sunset* en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) implica una revisión poco definida para 2026. Esa negociación –con una administración estadounidense aún por definir– afectará directamente a la mitad de la economía mexicana (Hershberg y Long, 2023: 219).

## Región andina

La relación de Estados Unidos con la región andina o del norte de América del Sur sigue siendo dominada por el tráfico de cocaína, la migración, la corrupción y la inestabilidad institucional. En un segundo nivel, Estados Unidos tiene intereses que responden a las inversiones privadas en las industrias extractivas y, en contraste (por los del Partido Demócrata), en la protección del medio ambiente.

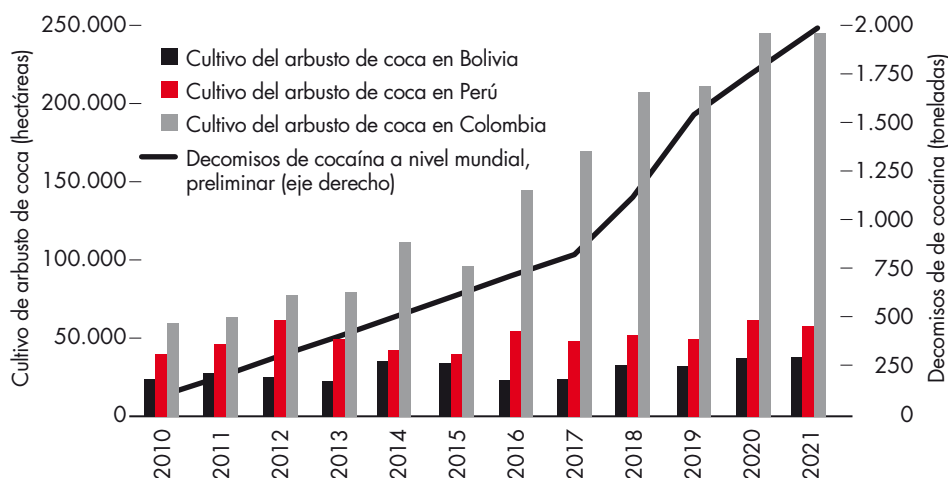
En el caso de Colombia, tras casi dos décadas de alineación con Estados Unidos bajo el Plan Colombia, una iniciativa antinarcótica lanzada en 2000, este país andino se distanció del enfoque de «guerra contra las drogas» como parte de su proceso de paz, lo que provocó la ira del presidente Trump (Bitar y González, 2018) y una gran preocupación incluso en el Gobierno Biden frente a la descontrolada alza de la producción de coca y de cocaína. De hecho, no se ha materializado la promesa del proceso de paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de sustituir ese cultivo por oportunidades legales rentables. Es más, ha crecido el área cultivada de coca y también su productividad, así como el potencial para fabricar cocaína a niveles nunca vistos en Colombia (véase la figura 3). Gracias al boom de producción, el precio comercial de la coca colapsó, perjudicando al campo colombiano que dependía de la comercialización de la hoja.

A pesar de que la prioridad en materia de drogas en Estados Unidos ahora está en los opioides y sintéticos, la cocaína sigue siendo un problema destacado en la política interna de ese país. Así lo han reiterado funcionarios estadounidenses a Colombia y a otros países. A lo largo de casi 40 años, la región andina ha sido un área prioritaria para agencias policiales de Estados Unidos, quienes protegen ahí su terreno burocrático. Frente a estas presiones, el actual presidente de Colombia, Gustavo Petro, defendió en 2022 una liberalización de la producción y consumo de la coca, reenfocando los esfuerzos alrededor de la cocaína al pasar de un énfasis en la erradicación o sustitución de cultivos hacia otro en la interdicción de cargamentos de cocaína. El negocio de esta droga sigue alimentando la criminalidad en todos los países de la región y continúa desestabilizando el orden social. En 2023, Ecuador tuvo su mayor ola de violencia política alimentada por el dinero del narcotráfico, mientras Colombia sigue sufriendo una altísima delincuencia perpetrada por organizaciones traficantes de esta droga.

El segundo tema central es la migración hacia los Estados Unidos de ciudadanos venezolanos y de otros países de la región. La crisis migratoria de Venezuela se ha convertido en la más importante del continente americano, con cifras comparables con el desplazamiento de personas en conflictos armados. Con 7,1 millones de emigrantes, Venezuela continúa, con datos de 2023 representando un gran reto de política pública para todos los países de las Américas, muchos de los cuales inicialmente ofrecieron permisos de permanencia y acceso a seguridad social, como es el caso de Colombia (Bitar, 2022). Del mismo modo, el número de migrantes venezolanos hacia Estados Unidos se ha incrementado vertiginosamente, aunque no es comparable con la cantidad de emigrantes de Venezuela que se ha asentado en países latinoamericanos. En cualquier caso, Venezuela, junto con otros países andinos y caribeños, continúa generando migración con destino a los Estados Unidos, una porción

significativa de los cuales llega a Colombia para cruzar América Central por la selva de El Darién en la frontera con Panamá, lo que entre 2019 y 2023 ocasionó una crisis humanitaria en la zona.

Figura 3. Área cultivada de coca e incautación de cocaína en Bolivia, Perú y Colombia (2010-2021)

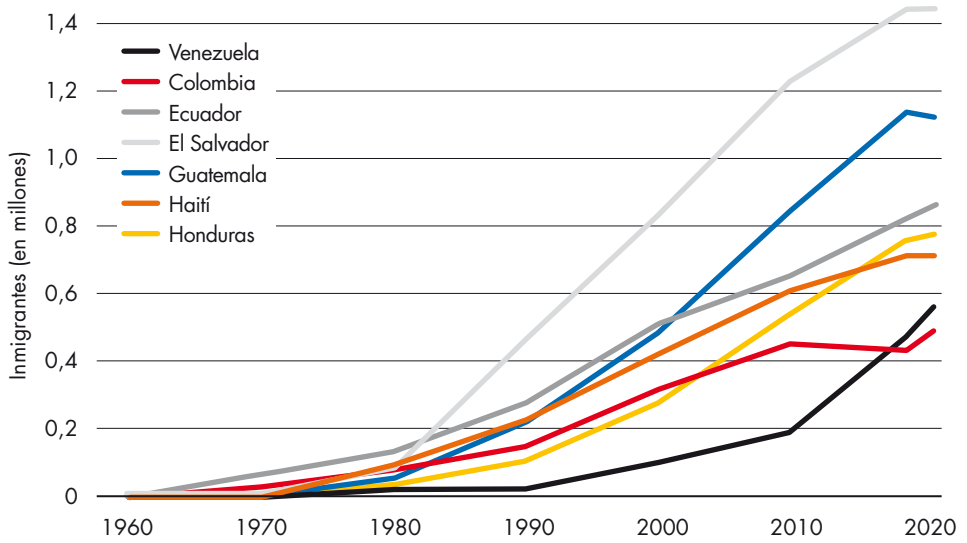


Fuente: Edición y traducción de los autores a partir del gráfico original de UNODC (*Report Global on Cocaine 2023*).

En contraste con el incremento de los países andinos incluidos en la figura 4, cuando se incluye México (figura 5) se nota un incremento acelerado de migración hacia Estados Unidos entre 1970 y 2010, pero una caída importante en la última década.

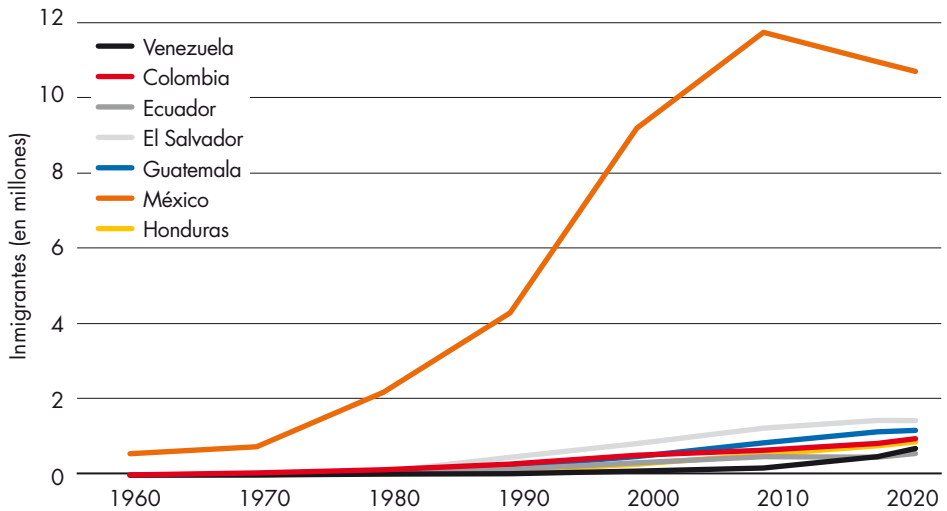
El reto de la migración es de una enorme relevancia política para Estados Unidos. Las personas que cruzan el Darién entre Colombia y Panamá suelen tener como destino la frontera mexicano-estadounidense, por lo que Washington adelanta programas para desanimar a los migrantes en todo el camino. La atención mediática y la polémica pública vinculadas a este fenómeno superan en la agenda estadounidense el enfoque en el papel geopolítico de la región. El reto es aún más grande gracias a la politización del tema migratorio y a su percepción como amenaza que ha crecido en ese país, ocupando el centro de los debates políticos tanto a nivel nacional como, crecientemente, en los gobiernos estatales y municipales.

Figura 4. Inmigrantes en Estados Unidos (por país de origen, 1960-2021)



Fuente: Migration Policy Institute.

Figura 5. Inmigrantes en Estados Unidos (1960-2021, por país de origen, incluyendo México)



Fuente: Migration Policy Institute

## Venezuela

La crisis política y económica de Venezuela ha sido central en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, más allá de la migración. La potencia norteamericana impuso una serie de sanciones contra el régimen de Nicolás Maduro que fueron creciendo: desde restricciones personales a integrantes del Gobierno, incluso el mismo presidente, hasta sanciones generales contra el petróleo venezolano. En 2019, Estados Unidos respaldó la estrategia de los integrantes del Grupo de Lima que llamaron a desconocer a Maduro como presidente del país y elevar a Juan Guaidó, líder opositor, como jefe de Estado. El Grupo de Lima apostó por una pronta caída del régimen de Maduro y una transición hacia la democracia. A pesar del intento de la oposición por lograr este cambio, Maduro diversificó sus apoyos internacionales para recibir protección del Gobierno de la Federación Rusa, mantener lazos comerciales y de inversión con China, así como vender su petróleo, aunque a precios y niveles reducidos, en el mercado internacional.

Como resultado, la estrategia del Grupo de Lima y de Estados Unidos fracasó. No solo no se logró un cambio de régimen, sino que en 2023 la misma oposición venezolana desautorizó a Guaidó y dejó a muchos países sin interlocutor reconocido en Venezuela. Como alternativa, Estados Unidos apoyó en 2023 una mesa de negociación entre Maduro y la oposición que busca mejorar las condiciones para unas elecciones libres en 2024. Aunque se ha avanzado en esa mesa en el desbloqueo de algunos recursos venezolanos en el exterior, pocos avances se han obtenido en mejorar las condiciones electorales y Maduro ha continuado su persecución autocrática de la oposición. Las amenazas en diciembre 2023 del presidente a la integridad territorial de su vecino, Guyana, restarán las ya escasas posibilidades de acercamiento con Estados Unidos.

## La hegemonía de Estados Unidos en la región andina

La transición hegemónica de Estados Unidos frente a los países de la región andina se ha vivido de forma desordenada. Colombia y Perú mantienen un intercambio comercial fluido con Washington gracias a sus tratados de libre comercio, pero Venezuela se ubicó al lado de Cuba como los dos estados más hostiles a la hegemonía estadounidense. Mientras, Ecuador, Venezuela y Perú continúan en un período de inestabilidad política, a veces profundamente alterada por el crecimiento de la producción de cocaína y su tráfico hacia la potencia del norte. Y, aunque la presencia de potencias extrahemisféricas en los países andinos es moderada, es especialmente alta en Venezuela, cuyo Gobierno ha



profundizado sus relaciones con Irán, Rusia, China y otros competidores de Estados Unidos en el escenario mundial. Venezuela apoyó además abiertamente la invasión rusa de Ucrania en 2022.

China, por su parte, ha invertido en infraestructura en todos los países de la región. Según datos de la Boston University (BU), el 75% de las inversiones y préstamos chinos en América Latina se concentran en Ecuador, Perú, Venezuela y Brasil<sup>2</sup>. También ha penetrado en Colombia, tradicional socio de Estados Unidos, con un megacontrato por el metro de Bogotá y otras inversiones gracias al tratado de inversión firmado en 2011. Sin embargo, la presencia de Estados Unidos en la región se mantiene y este país continúa siendo un socio indispensable para Colombia, Ecuador y Perú. Incluso durante gobiernos críticos hacia Estados Unidos, este país ha continuado la cooperación en muchas materias de importancia bilateral.

## Cono Sur

Desde el Cono Sur, en cambio, se vive la transición hegemónica de forma muy distinta. En temas comerciales, la unipolaridad se ha ido esfumando a lo largo de los últimos 15 años (Gachúz Maya y Urdínez, 2022); en temas militares, la relación estrecha continúa, pero existe en un segundo plano. En ese sentido, los países del Cono Sur (Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay) forman un tercer nivel en la política estadounidense, e incluyen a la segunda economía más grande de América Latina. En esta área, Estados Unidos se enfoca principalmente en cuestiones multilaterales, como la deuda de Argentina con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la competencia con China en tecnología e inversión estratégica y –en la Administración de Biden– en cuestiones de medio ambiente y energía. Ocupar este tercer nivel no significa que no existan intereses estadounidenses, pero la lejanía del Cono Sur de la política doméstica del país norteamericano reduce la atención cotidiana que reciben los países que lo conforman, ya sea para bien o mal. Así, vinculado a su posición en la visión estadounidense, tienen una menor interdependencia con la potencia norteamericana en términos comerciales –aunque ese patrón ha perjudicado sus sectores de exportación de manufacturas (Stallings, 2020)–. La lejanía, sin embargo, ha facilitado la posibilidad de profundizar vínculos entre los diversos

---

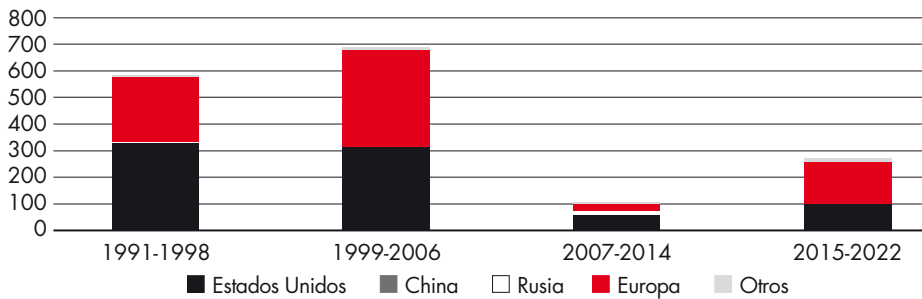
2. Global China Databases, BU (en línea) <https://www.bu.edu/gdp/research/databases/global-china-databases/>

países del área. Para sus partidarios, ello debía haber sido un ímpetu para la consolidación regional, pero esos proyectos alentadores de la década de 2000, como la UNASUR, fracasaron visiblemente, con el colapso de esta organización en 2018 y el estancamiento de otros mecanismos como la iniciativa regional de infraestructura, el consejo de defensa, y enlaces en temas de salud pública.

En cuanto a las relaciones de seguridad, aunque las ventas de armas aún favorecen marcas europeas (véanse las figuras 6, 7 y 8), la sombra militar de Estados Unidos no es seriamente cuestionada. Sin embargo, los temas de seguridad –sea «tradicional» militar, transicional o «humana»– no reciben la atención internacional que tal vez merecen (Herz, 2010; Russell y Calle, 2022). Políticamente, existe una serie de disputas internas y regionales en términos de cómo enfrentarse con la situación, que implica la vieja tradición de «autonomía» en un contexto nuevo, y cómo y dónde buscar socios entre las grandes potencias (Caballero y Crescentino, 2020; Fortin *et al.*, 2023).

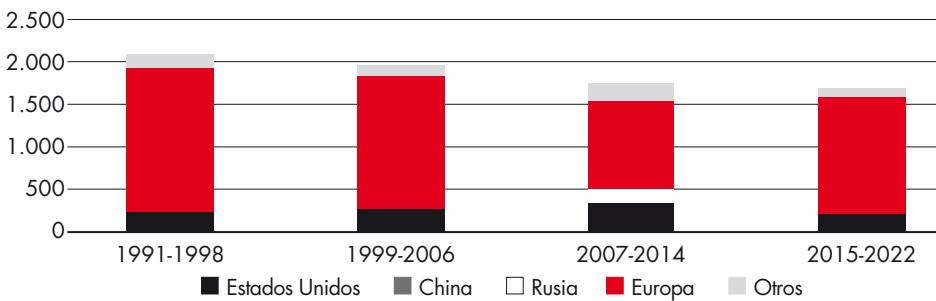
En el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), un período inicial de crecimiento del comercio intrarregional durante los años noventa fue desviado por el giro a la exportación de materias primas hacia China. Dicha reorientación provocó una erosión de la capacidad de manufactura sobre la cual se basaban las conexiones económicas del mercado común intrarregional (Botto, 2022: 563-564). Por parte de Mercosur, mientras ha firmado un acuerdo con la Unión Europea (Ribeiro Hoffmann, 2023) –que estaba de nuevo con pocas posibilidades de aprobación final en marzo de 2024–, también la noción de firmar un acuerdo con China sigue siendo tema perenne (Caetano, 2022). Como bloque, sin embargo, Mercosur niega la posibilidad de tener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, aunque el interés de Uruguay en conseguir mayor acceso al mercado estadounidense desafía la coherencia del mercado común (Botto, 2022: 566). Pero ello es casi irrelevante, ya que no existe hoy en día una visión estadounidense de tejer un acuerdo comercial que incorpore Mercosur. Durante el cénit del poderío estadounidense, la misión de firmar tratados de libre comercio a nivel hemisférico solía ser una prueba de su proyecto hegemónico, pero, en la actualidad, su giro más proteccionista es un efecto de la externalización de políticas domésticas, al costo de proyectar una visión hegemónica regional. Combinado con la fragmentación de la «asimetría diferenciada», el resultado es un mínimo interés gubernamental para buscar nuevos patrones de comercio con el Cono Sur. Aunque eso no debe entenderse como una ausencia económica de Estados Unidos en el área, ya que, en las inversiones extranjeras, domina el capital estadounidense. En el caso de Brasil, por ejemplo, el mayor recipiente de inversión de la zona, la inversión estadounidense en 2021 fue cuatro veces mayor que la de España, el país que ocupaba el segundo lugar (ECLAC, 2023: 60).

Figura 6. Importación de armas en Argentina (por país de origen, 1991-2022)



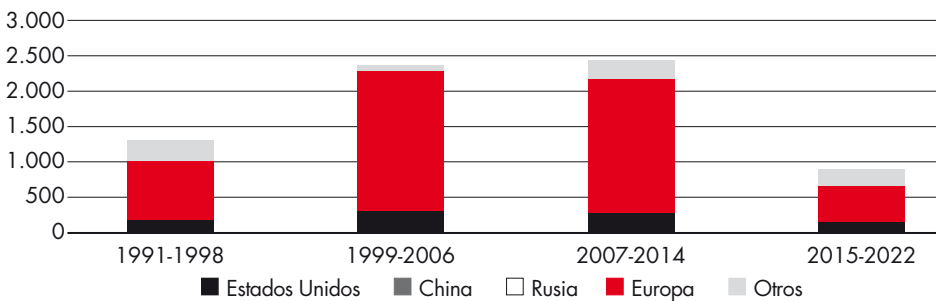
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Figura 7. Importación de armas en Brasil (por país de origen, 1991-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Figura 8. Importación de armas en Chile (por país de origen, 1991-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Asimismo, Brasil sigue siendo el líder diplomático de la subregión, por su tamaño y por la falta de alternativas. Además de intentar liderar Mercosur (por lo menos con la vuelta de Luiz Inácio Lula da Silva a la Presidencia del país en enero de 2023), Brasil busca proyectarse globalmente. Dada la frustración de algunos de sus esfuerzos más reformistas en instituciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y Naciones Unidas, la política exterior brasileña de Lula y su influyente asesor Celso Amorim está subrayando la búsqueda de autonomía en términos que minusvaloran su relación con Estados Unidos en favor del multipolarismo de los BRICS+<sup>3</sup> y el G-20 (Amorim, 2022). Por su parte, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay han tenido una actividad más estrecha durante los últimos años. La política internacional de Argentina, con el acceso a la Presidencia de Javier Milei, se consume con el manejo de su deuda externa y su relación con el FMI, intentando usar sus relaciones con las potencias y sus reservas de litio como herramientas. Chile, que se mantuvo al margen del proyecto de Mercosur, ha balanceado su atención a Estados Unidos, China y el área de América del Sur en su comercio y diplomacia (Bywaters *et al.*, 2021), jugando las cartas de la democracia que convalidan su posición internacional, mientras pasaba por un complejo proceso constitucional en 2023. En el caso de Paraguay, su adhesión tradicional al orden estadounidense está siendo desafiada por intereses comerciales con China –a pesar de su reconocimiento de Taiwán– y por la política de anticorrupción de Biden, que sanciona a políticos destacados del país. Finalmente, la visión de autonomía de Uruguay se frustra, pero no por patrones a nivel global, sino por su posición como mercado liberal con opciones restringidas por su necesaria adherencia a las políticas de Mercosur.

## Conclusión

Está claro que las relaciones interamericanas se están viendo afectadas por transiciones geopolíticas a nivel global. Sin embargo, en este contexto, el efecto de la difusión de capacidades militares y económicas –que muchos ven como el fin de la hegemonía estadounidense– no es unidireccional; para entenderlo, en este artículo se introduce el concepto de «hegemonía matizada», que puede considerarse como un complejo de relaciones diversas, asimétricas y jerárquicas, en lugar de una estructura.

---

3. BRICS+: acrónimo de Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica, al que se le han añadido Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Etiopía e Irán.

La reducción general del ejercicio de poder unilateral estadounidense sobre esa red relacional lleva a una mayor heterogeneidad, a la que hemos referido como la «asimetría diversificada». En algunos *clusters* de relaciones, los patrones hegemónicos hasta se intensifican, mientras que, en otros, parece que el viejo mundo unipolar ya fue eclipsado por una nueva multipolaridad. Esos efectos son ampliados por tendencias de la política exterior estadounidense de fragmentación geográfica y externalización de prioridades domésticas, ya que ambas concentran la atención de la potencia norteamericana en países más cercanos. Como consecuencia, los estados de diferentes subregiones en América Latina tienen vistas muy distintas en torno a las relaciones interamericanas y las oportunidades y riesgos de diversificar sus diplomacias. Así que, mientras la idea de que «estar fuera del menú internacional conviene» a América Latina, como escriben Schenoni y Malamud (2021), podría aplicar al Cono Sur, esta tiene poca relevancia en los casos de México o de América Central.

Si bien es indudable que el momento unipolar después de la caída de la Unión Soviética está dando paso a mayor competencia global, las consecuencias de este cambio no están afectando por igual a los países de América Latina. La región del norte –México, América Central y el Caribe– continúa en una posición especial con Estados Unidos, cuya influencia e interés es suficiente para afirmar la continuación de la hegemonía. Por su parte, en el norte de América del Sur, en la región andina, se mantiene también en una importancia significativa, aunque menor a la de México y América Central, especialmente por la preocupación de Estados Unidos respecto al tráfico de cocaína, la migración, y los intereses domésticos del Congreso y burocráticos de varias agencias ejecutivas. El caso de Venezuela continúa siendo un dolor de cabeza para Washington, que ve desde la impotencia de su política de sanciones comerciales cómo ese país profundiza sus relaciones con Irán, Rusia, China, India y otros. Y en referencia al el Cono Sur, es donde se experimenta con mayor fuerza la erosión hegemónica de Estados Unidos, a pesar de que los países del sur de América del Sur siguen aprovechando su relación con Washington en la medida de lo posible. Sin embargo, la relativa ausencia del Cono Sur en la agenda interna estadounidense, en una etapa marcada por la externalización de la política doméstica electoral, deja la subregión al margen de la política exterior.

Las diferencias de posición de Estados Unidos frente a los países latinoamericanos también significan que los efectos de los vaivenes electorales en este país varían tremendamente. A pesar de la atención sobre afinidades personales

**Este artículo introduce el concepto de «hegemonía matizada», que puede considerarse como un complejo de relaciones diversas, asimétricas y jerárquicas, en lugar de una estructura.**

e ideológicas entre actores de la derecha populista del hemisferio occidental, los efectos de la alternación política en Estados Unidos son menores para Brasil. El Gobierno de Lula tendría poco en común con Trump o con un nuevo presidente republicano, pero su relación con la Administración de Biden tampoco ha sido muy estrecha. En cambio, quien asuma la Presidencia en México en las próximas elecciones de 2024 podría vivir un *shock* profundo con candidatos republicanos que amenazan con el uso unilateral de fuerzas estadounidenses para controlar el tráfico de fentanilo. Incluso en escenarios más probables de presión estadounidense, México tendría que enfrentar otra negociación comercial de alto riesgo. Respecto a los gobiernos de América Central, estos podrían enfrentar cambios dramáticos en términos de migración si enfrentaran a una posible segunda Administración de Trump, en un contexto donde porciones importantes de sus poblaciones viven en el exterior y en el cual sus remesas suelen ser la mayor fuente de divisas. Todo esto dentro de un escenario de erosión democrática y criminalidad persistente.

Este artículo quiere aportar evidencia empírica relevante para entender las relaciones interamericanas contemporáneas y conceptualizar la erosión hegemónica en la región a partir de las ideas de la «asimetría diferenciada» y la «hegemonía matizada». Se sostiene que el análisis de redes de relaciones es más útil para entender la región que las definiciones tradicionales de hegemonía estructural o el tratamiento de América Latina como una región que vive una asimetría uniforme. Se propone, así, el uso de estos dos conceptos para continuar la investigación sobre el declive hegemónico de Estados Unidos en el mundo. A partir de estas nociones, se puede predecir que no solo importa la aparición de competidores en el escenario mundial, sino también la capacidad y voluntad de Estados Unidos para ofrecer beneficios a sus socios de forma diferenciada. Gracias al aspecto relacional de la hegemonía, se puede enfatizar la importancia de la agencia de esos socios para reforzar o debilitar su relación con Estados Unidos.

## Referencias bibliográficas

- Actis, Esteban y Malacalza, Bernabé. «Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida». *Nueva Sociedad*, n.º 291 (2021) p. 114-126.
- Amorim, Celso. «Política internacional e o Brasil no mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível». *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, vol. 1, n.º 1 (2022) p. 19-32.
- Banco Mundial. «World Integrated Trade Solution». (2023) (en línea) <https://wits.worldbank.org/>

- Bitar, Sebastian. «Migración en Colombia y respuestas de política pública». *Serie de documentos de política pública*, PNUD, n.º 34 (2022) (en línea) <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/migracion-en-colombia-y-respuestas-de-politica-publica>
- Bitar, Sebastian y González, David. «Colombia y Trump: entre la amistad y las drogas». *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 18, n.º 1 (2018), p. 25-32.
- Botto, Mercedes. «The Challenges of Economic Integration in Latin America: Searching for Consensus in Contexts of Globalization. The Case of MERCOSUR (1991–2019)». *Globalizations*, vol. 19, n.º 4 (2022), p. 555-570.
- Brenner, Philip; Haney, Patrick J. y Vanderbush, Walter. «The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001». *International Studies Perspectives*, vol. 3, n.º 2 (2002), p. 192-208.
- Bywaters, Cristóbal; Sepúlveda Soto, Daniela y Villar Gertner, Andrés. «Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior». *Análisis Carolina*, vol. 9, n.º 1 (2021) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/03/AC-9.-2021.pdf>
- Caballero, Sergio y Crescentino, Diego. «From the Quest for Autonomy to the Dual Break: Structural and Agential Changes in Brazil's Foreign Policy during the 21st Century». *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 63, n.º 1 (2020) p. 1-20.
- Caetano, Gerardo. «Análisis y prospectiva del acuerdo de asociación Unión Europea-Mercosur». *Fundación Carolina*, Documento de trabajo n.º s/n (2022) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/analisis-y-prospectiva-del-acuerdo-de-asociacion-union-europea-mercosur/>
- Castro Alegría, Rafael. «¿Todos los caminos conducen a Pekín? La política de Joe Biden hacia América Latina y El Caribe». *Análisis Carolina*, vol. 80, n.º 1. (2023) (en línea) [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/04/DT\\_FC\\_80.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/04/DT_FC_80.pdf)
- Chabat, Jorge. «La seguridad en la política exterior de Calderón». *Foro Internacional*, vol. LIII, n.º 3-4 (2013), p. 729-749.
- Cooley, Alexander y Nexon, Daniel. *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*. Nueva York: Oxford University Press, 2020.
- Cooper, Andrew F. y Schulz, Carsten-Andreas. «How Secondary States Can Take Advantage of Networks in World Politics: The Case of Bridges and Hubs». *Globalizations*, vol. 20, n.º 7 (2023), p. 1.083-1.101.
- Corrales, Javier y Feinberg, Richard E. «Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions». *International Studies Quarterly*, vol. 43, n.º 1 (1999), p. 1-36.



- Correa Serrano, María Antonia. «La política exterior de México en América del Norte en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador», en: Aparicio Ramírez, Mariana y Briceño Ruiz, José (eds.) *Regionalismo y interregionalismo en la política exterior de México de la 4T*. Mexico: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2022, p. 19-36.
- Crandall, Russell. *The United States and Latin America after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press, 2008.
- Darnton, Christopher. «After Decentering: The Politics of Agency and Hegemony in Hemispheric Relations». *Latin American Research Review*, vol. 48, n.º 3 (2013), p. 231-239.
- De Santibañes, Francisco. «An End to U.S. Hegemony? The Strategic Implications of China's Growing Presence in Latin America». *Comparative Strategy*, vol. 28, n.º 1 (2009), p. 17-36.
- Drezner, Daniel W.; Farrell, Henry y Newman, Abraham L. *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington: Brookings Institution Press, 2021.
- ECLAC-Economic Commission for Latin America and the Caribbean. «Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023». LC/PUB.2023/8-P/Rev.1, (2023) (en línea) <https://hdl.handle.net/11362/48979>
- Emerson, R. Guy. «Radical Neglect? The 'War on Terror' and Latin America». *Latin American Politics and Society*, vol. 52, n.º 1 (2010), p. 33-62.
- Farrell, Henry y Newman, Abraham L. «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security*, vol. 44, n.º 1 (2019), p. 42-79.
- Feinberg, Richard E. «Regionalism and Domestic Politics: US Latin American Trade Policy in the Bush Era». *Latin American Politics and Society*, vol. 44, n.º 4 (2002), p. 127-151.
- Fortín, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos. *Latin American Foreign Policies in the New World Order: The Active Non-Alignment Option*. Londres: Anthem Press, 2023.
- Fraga, Arminio. «Latin America since the 1990s: Rising from the Sickbed?». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n.º 2 (2004), p. 89-106.
- Gachúz Maya, Juan Carlos y Urdinez, Francisco. «Geopolitics and Geoeconomics in the China-Latin American Relations in the Context of the US-China Trade War and the COVID-19 Pandemic». *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 51, n.º 1 (2022), p. 3-12.
- Gallagher, Kevin P. «Latin America Needs a Plan to China's Latin America Plan». *The Global Americans*, (31 de marzo de 2016) (en línea) <http://latinamericagoes-global.org/2016/03/latin-america-needs-a-plan-to-chinas-latin-america-plan>
- Gandásegui, Marco A. *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI, 2007.



- Gilpin, Robert. *War and change in world politics*. Nueva York: Cambridge University Press, 1981.
- Goddard, Stacie E. «Embedded Revisionism: Networks, Institutions, and Challenges to World Order». *International Organization*, vol. 72, n.º 4 (2018), p. 763-797.
- Goldfajn, Ilan; Martínez, Lorenza y Valdés, Rodrigo O. «Washington Consensus in Latin America: From Raw Model to Straw Man». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 35, n.º 3 (2021), p. 109-132.
- Guajardo, Jorge y Cote-Muñoz, Natalia. «The Future of North America-China Relations», en: Long, Tom y Bersin, Alan (eds.) *North America 2.0: Forging a Continental Future*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2022, p. 287-306.
- Hafner-Burton, Emilie M. y Montgomery, Alexander H. «Power Positions: International Organizations, Social Networks, and Conflict». *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, n.º 1 (2006), p. 3-27.
- Hakim, Peter. «Is Washington Losing Latin America?». *Foreign Affairs*, vol. 85, n.º 1 (2006), p. 39-53.
- Hershberg, Eric y Long, Tom (eds.) *North American Regionalism: Stagnation, Decline or Renewal?* Santa Fe: UNM Press, 2023.
- Hershberg, Eric; Serbín, Andrés y Vigevani, Tullo (eds.) *El hemisferio en transformación: regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Santiago de Chile: CRIES, 2014.
- Herz, Monica. «Concepts of Security in South America». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 5 (2010), p. 598-612.
- Ikenberry, G John. «Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order». *International Security*, vol. 23, n.º 3 (1998), p. 43-78.
- Irwin, Douglas A. *Free Trade under Fire*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2020.
- Jackson, Patrick Thaddeus y Nexon, Daniel H. «Reclaiming the Social: Relationalism in Anglophone International Studies». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 32, n.º 5 (2019), p. 1-19.
- Jervis, Robert. «Unipolarity: A Structural Perspective». *World Politics*, vol. 61, n.º 1 (2009), p. 188-213.
- Kat, Quintijn B. «Subordinate-State Agency and US Hegemony: Colombian Consent versus Bolivian Dissent». *International Studies Review*, vol. 23, 1 (2020), p. 140-163.
- Kloppe-Santamaría, Gema. «When Cooperation Is Not Enough: North America's Security Paradigm and the Failure to Protect Citizens' Security», en: Long, Tom y Hershberg, Eric (eds.) *North American Regionalism: Stagnation, Decline or Renewal?* Santa Fe: UNM Press, 2023, p. 119-141.

- Kupchan, Charles. *No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Nueva York: Oxford University Press, 2012.
- Lake, David A. «Relational Authority and Legitimacy in International Relations». *American Behavioral Scientist*, vol. 53, n.º 3 (2009), p. 331-353.
- Long, Tom. *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Nueva York: Cambridge University Press, 2015.
- Long, Tom. «There Is No Map: International Relations in the Americas». *Latin American Research Review*, vol. 54, n.º 2 (2019), p. 548-555.
- Long, Tom. «From Trump to Biden in Latin America». *NACLA Report on the Americas*, vol. 53, n.º 2 (2021), p. 121-126.
- Lowenthal, Abraham F. *United States-Latin American Relations at the Century's Turn Managing the 'Intermestic' Agenda*. Los Angeles: Pacific Council on International Policy, 1998.
- MacDonald, Paul K. «Embedded Authority: A Relational Network Approach to Hierarchy in World Politics». *Review of International Studies*, vol. 44, n.º 1 (2018), p. 128-150.
- Merino, Gabriel Esteban y Morgenfeld, Leandro. «América Latina y la crisis de la hegemonía estadounidense: las disputas en el BID y la Cumbre de Las Américas». *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 17, n.º 31 (2022), p. 1-3.
- Meyer, Peter. *U.S. Strategy for Engagement in Central America: An Overview*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2021.
- Meyer, Peter. *Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023.
- Milani, Livia Peres. «US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation?». *Contexto Internacional*, vol. 43, (2021), p. 121-146.
- Naím, Moises. «Washington Consensus or Washington Confusion?». *Foreign Policy*, n.º 118 (2000), p. 87-103.
- Nelson, Marcel. *A History of the FTAA: From Hegemony to Fragmentation in the Americas*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2015.
- Nicholls, Daniel Hywel. «Roles and Locations in Relational Hierarchies: Imperial Role-Authority Order in Cold War Latin America». *International Politics*, vol. 60, n.º 2 (2023), p. 290-309.
- Pastor, Robert A. *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*. Boulder: Westview Press, 2001.
- Pettinà, Vanni. *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. México: El Colegio de México, 2018.
- Portada III, Robert A.; Lem, Steve B. y Paudel, Uttam. «The Final Frontier: China, Taiwan, and the United States in Strategic Competition for Central America». *Chinese Journal of Political Science*, vol. 25, (2020), p. 551-573.

- Ribeiro Hoffmann, Andrea. «The Mercosur-European Union Agreement in the New Global Context». *CEBRI Journal*, año 2, n.º (2023) (en línea) <https://cebri.org/revista/en/artigo/86/the-mercosur-european-union-agreement-in-the-new-global-context>
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Nueva York: Springer, 2012.
- Russell, Roberto y Calle, Fabián. «Periferias turbulentas e penetradas: seu papel na expansão dos interesses de segurança dos EUA na América Latina». *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, n.º 1 (2022) p. 167-189.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone». *Latin American Politics and Society*, vol. 45, n.º 1 (2003), p. 1-24.
- Sanahuja, José Antonio. «Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe», en: Andrés Serbín (ed.) *América Latina y el Caribe: Poder, globalización y respuestas regionales frente a un Nuevo Orden Mundial*. Barcelona: Icaria Editorial, 2018, p. 37-68.
- Santa-Cruz, Arturo. *US Hegemony and the Americas: Power and Economic Statecraft in International Relations*. Abingdon: Routledge, 2019.
- Schenoni, Luis Leandro y Malamud, Andrés. «Sobre la creciente irrelevancia de América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 291 (2021), p. 66-79.
- Stallings, Barbara. *Dependency in the Twenty-First Century?: The Political Economy of China-Latin America Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Strange, Susan. «The Persistent Myth of Lost Hegemony». *International Organization*, vol. 41, n.º 4 (1987), p. 551-574.
- Stuenkel, Oliver. *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. Cambridge: Polity, 2016.
- Tilly, Charles. «War Making and State Making as Organized Crime», en: Rueschemeyer, Dietrich; Evans, Peter B. y Skocpol, Theda (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 169-191.
- Tourinho, Marcos. «The Co-Constitution of Order». *International Organization*, vol. 75, n.º 2 (2021), p. 258-281.
- UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Bogotá: UNODC y SIMCI, 2022 (en línea) [https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe\\_de\\_Monitoreo\\_de\\_Territorios\\_Afectados\\_por\\_Cultivos\\_Illicitos\\_2021.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf)
- Van Klaveren, Alberto. «América Latina en un nuevo mundo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 100 (2012), p. 131-150.

- Westad, Odd Arne. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Nueva York: Cambridge University Press, 2005.
- Wincoff, William Kindred. «'The Persistent Myth of Lost Hegemony,' Revisited: Structural Power as a Complex Network Phenomenon». *European Journal of International Relations*, vol 26, n.º 1 (2020), p. 209-252.
- Wise, Carol. *Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out On) China's International Development Strategy*. New Haven: Yale University Press, 2020.

# Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea

## Autonomist debates in Latin America and the European Union: divergences and convergences

### Anuschka Álvarez von Gustedt

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Panamericana, Campus Guadalajara/México. [alvarezv@up.edu.mx](mailto:alvarezv@up.edu.mx). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0576-3036>

### Susanne Gratius

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. [susanne.gratius@uam.es](mailto:susanne.gratius@uam.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7522-3610>

**Cómo citar este artículo:** Álvarez von Gustedt, Anuschka y Gratius, Susanne. «Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), p. 63-88. DOI: doi.org/10.24241/rci.2024.136.1.63

**Resumen:** En un entorno internacional de creciente rivalidad entre China y Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea se encuentran en una posición incómoda entre ambas potencias, enfrentando un retorno al sistema westfaliano de los estados-nación que debilita, dentro de las diferencias, sus respectivas identidades regionales. Ante los nuevos desafíos internacionales, este artículo explora, mediante un análisis cualitativo y comparativo, el discurso sobre autonomía en la política exterior de ambas regiones, examinando sus objetivos, prioridades y consecuencias regionales y relación birregional.

**Abstract:** In a world of growing international competition and rivalry between China and the United States, Latin America and the European Union (EU) are caught in the same thorny dilemma. Positioned between these global giants, both regions are facing a return to a Westphalian system of nation-states, which undermines their roles as emerging regional players. In view of these new global challenges in Latin America and the EU, this paper uses a qualitative and comparative approach to explore foreign policy discourses on autonomy in both regions. It examines their goals and priorities and assesses the potential regional and interregional consequences.

**Palabras clave:** América Latina, Unión Europea, autonomía, política exterior, seguridad, desarrollo, geopolítica, Estados Unidos, China

**Key words:** Latin America, European Union, autonomy, foreign policy, security, development, geopolitics, Unites States, China

América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) comparten una larga historia y mantienen vínculos contractuales e informales en innumerables ámbitos de cooperación, incluyendo la seguridad y la defensa (Verdes-Montenegro, 2022). Sin embargo, en la última década se ha producido un distanciamiento y una reducción de las interdependencias económicas y políticas entre ambos espacios (Gratius, 2023). Aunque sigue siendo el principal donante de AL, la UE ha perdido relevancia en todos los ámbitos frente al auge de China (Tokatlian, 2021).

Teniendo en cuenta sus diferencias –AL representa un bloque de 19 países soberanos que comparten un regionalismo intergubernamental y la UE constituye el proceso de integración más avanzado del mundo– ambas partes comparten los grandes desafíos globales de un entorno menos proclive al liberalismo y a los valores que las unen (Ruano, 2023). Si antes de la invasión de Ucrania y la guerra en Gaza

**América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) coinciden en la búsqueda de autonomía para ser más independientes de Estados Unidos, China o Rusia. En AL, la autonomía ha conducido al no alineamiento activo y, en el caso de la UE, a la noción de «soberanía europea» y más poder duro.**

algunos autores ya habían enterrado el liberalismo para resucitar visiones realistas (Mearsheimer, 2018), estos conflictos han debilitado aún más el orden liberal internacional, acentuando el discurso geopolítico realista polarizador y *securitizante* que normaliza y justifica la militarización y la guerra, a la vez que propaga una «nueva guerra fría» entre China y Estados Unidos (Brands y Gaddis, 2021). Ante ello, las dos regiones coinciden no solo en el diagnóstico del retorno de las narrativas realistas y geopolíticas hostiles, sino también en una posible solución: una mayor autonomía para fortalecer su posición global. Aunque los debates surgen en contextos diferentes, AL y la UE concuerdan en la búsqueda de una mayor autonomía mediante decisiones independientes, el regionalismo y la diversificación de socios.

La autonomía refleja el deseo de adquirir una mayor *actorness* global, ya que AL y la UE son bloques regionales de carácter intergubernamental en materia de política exterior, seguridad, defensa y desarrollo. Ambas regiones coinciden en la búsqueda de autonomía para ser más independientes de Estados Unidos, China o Rusia. En AL, la autonomía ha conducido al no alineamiento activo (Fortín *et al.*, 2021) y, en el caso de la UE, a la noción de «soberanía europea» y más poder duro. Es decir, si la cooperación Sur-Sur y una política equidistante entre Estados Unidos y China (Tokatlian, 2021) son estrategias autonomistas latinoamericanas enfocadas en el desarrollo, la UE busca fortalecer una política exterior y de seguridad común, así como una mayor independencia energética, entre otros. En ambos casos, se trata de una estrategia controvertida y en construcción, que ha generado más debates que acciones, pero que, bajo el concepto de la autonomía relacional, ofrece nuevas oportunidades de asociación con terceros (Russell y Tokatlian, 2002: 17).

La autonomía refleja el deseo de adquirir una mayor *actorness* global, ya que AL y la UE son bloques regionales de carácter intergubernamental en materia de política exterior, seguridad, defensa y desarrollo. Ambas regiones coinciden en la búsqueda de autonomía para ser más independientes de Estados Unidos, China o Rusia. En AL, la autonomía ha conducido al no alineamiento activo (Fortín *et al.*, 2021) y, en el caso de la UE, a la noción de «soberanía europea» y más poder duro. Es decir, si la cooperación Sur-Sur y una política equidistante entre Estados Unidos y China (Tokatlian, 2021) son estrategias autonomistas latinoamericanas enfocadas en el desarrollo, la UE busca fortalecer una política exterior y de seguridad común, así como una mayor independencia energética, entre otros. En ambos casos, se trata de una estrategia controvertida y en construcción, que ha generado más debates que acciones, pero que, bajo el concepto de la autonomía relacional, ofrece nuevas oportunidades de asociación con terceros (Russell y Tokatlian, 2002: 17).

Por lo tanto, la autonomía emerge como un concepto compartido que, al ser poco explorado en la literatura sobre las relaciones europeo-latinoamericanas, vale la pena rescatar. Este artículo se propone hacer precisamente eso: desde una perspectiva teórica de política exterior comparada y una metodología de análisis cualitativo-interpretativo de fuentes primarias y secundarias<sup>1</sup>, explora las siguientes cuestiones: ¿cómo se define la autonomía en AL y Europa?, ¿qué objetivos, prioridades y debates sobre autonomía se identifican en ambas regiones?, ¿qué tipo de relación con China y Rusia sugiere este concepto? Con ello, se busca contestar la pregunta de investigación: ¿cuáles son las diferencias y semejanzas autonomistas y qué perspectivas ofrecen para la relación birregional? A diferencia de otros estudios, no se pretende analizar la agenda birregional o detallar la política autonomista de países específicos, sino comparar los enfoques regionales para resaltar diferencias y coincidencias desde la perspectiva de retos compartidos en política exterior. En la primera sección, tras un breve apartado que sitúa la autonomía en «las relaciones internacionales globales» (Acharya *et al.*, 2022), se analiza el debate, los objetivos e instrumentos de autonomía en AL y la UE; una segunda parte explora las semejanzas y diferencias de los discursos autonomistas entre las dos regiones; y, en una tercera, se examinan sus consecuencias en la relación birregional para retomar las preguntas de investigación antes apuntadas.

## **La autonomía en América Latina y la UE: objetivos, debates e instrumentos**

La autonomía constituye un concepto teórico, un plan de acción para reducir dependencias externas, un ideal por desarrollar o un discurso que se puede traducir en una gran estrategia de política exterior (Miró, 2023; Russell y Tokatlian, 2013). Se trata, así, de una noción polisémica que, estrechamente vinculada a las asimetrías internacionales, ocupa un lugar prominente en la política exterior de aquellos países o actores que, a diferencia de Estados Unidos, no disponen de plena autonomía y buscan aumentar el margen de maniobra en política exterior.

---

1. Tras una exploración de los discursos disponibles en la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), decidimos prescindir de un análisis de discursos codificado ya que los escasos documentos latinoamericanos no permiten una comparación con los textos de la UE.



## La autonomía: un concepto poco estudiado en las relaciones internacionales

La autonomía no ocupa un lugar relevante en los debates teóricos internacionales, algo que algunos atribuyen a su escaso interés para Estados Unidos, que sigue marcando la agenda de las relaciones internacionales *mainstream* (Míguez, 2022: 220). De hecho, el concepto de autonomía «tiene su origen en una teoría de política exterior» y en el debate Norte-Sur, y su finalidad es aumentar la capacidad de agencia (ibídem: 230). Es decir, es la búsqueda para alcanzar una mayor independencia respecto a influencias o injerencias externas y aumentar la capacidad de decisión y acción frente a terceros países o bloques (Fiott, 2021). Desde una perspectiva realista, la autonomía se contrapone al acoplamiento o *bandwagoning* (en términos realistas), que supondría aliarse y depender de un socio externo más poderoso y alinear las políticas con esta potencia (Russell y Tokatlian, 2013; Escudé, 1992). Para aumentar sus capacidades materiales (económicas y militares), los estados o actores comprometidos con la autonomía la persiguen mediante la cooperación con otros estados no dominantes, para así reducir su desventaja frente a grandes potencias, como pueden ser China y Estados Unidos, y evitar el «*bandwagoning* automático» (Harknett y Yalcin, 2012: 521). Existe, en definitiva, una estrecha relación entre autonomía y soberanía: la autonomía no puede existir sin soberanía, y viceversa. Esta interpretación tiene, no obstante, el limitante de reducir la autonomía a los estados y no incluir regiones o bloques de países como la UE.

Desde una visión constructivista, la autonomía es un ideal societal-estatal ideacional (no material) que se puede alcanzar en determinadas condiciones internas y externas. El constructivismo sostiene que la creación y repetición de discursos —el cómo se utiliza el lenguaje para comunicar— forma realidades al producir y reproducir significados, ideas e identidades que legitiman y deslegitiman las acciones y decisiones de un país en su política exterior (Ripley, 2017). Los discursos sobre la autonomía —presentes en la política latinoamericana desde hace décadas y en la europea de forma más reciente— modulan la política exterior. Por tanto, concebimos la autonomía estratégica como un discurso en construcción en contextos regionales diferentes, pero con algunas semejanzas que se resaltarán más adelante.

La autonomía, vista como una estrategia de política exterior que corresponde a bloques o países con menor poder, se ha estudiado como una estrategia de países del Sur Global (Míguez, 2022), pero también en el seno de la UE. Desde sus diferencias —la UE como parte del Norte y en proceso de integración avanzado, y AL desde el Sur Global y como regionalismo fragmentado—, ambas regiones comparten condiciones (asimetría), el objetivo de política exterior (independencia) y algunos instrumentos (regionalismo, diversificación). Sin embargo, los dos debates se han desarrollado por separado y desde ángulos teóricos di-



ferentes: si la autonomía representa una escuela teórica propia en AL (Briceño y Simonoff, 2017), en la UE se discute a nivel académico y político desde una perspectiva más realista que liberal.

## La escuela de autonomía en América Latina

Las reflexiones latinoamericanas sobre la autonomía constituyen una importante contribución a la teoría de las relaciones internacionales y, desde inicios de los años setenta del siglo pasado, ocupan un lugar prioritario en el pensamiento sobre política exterior (ibídem). La noción de autonomía surgió, tanto en la teoría como en la práctica política, como respuesta al colonialismo y a la frecuente intervención externa por parte de países más poderosos, como Estados Unidos y las potencias europeas, para «revertir el estado de “periferismo” de los países de la región» (Colacrai, 2019: 120), y reducir la desigualdad económica, política y social que tuvo como consecuencia.

**Las reflexiones latinoamericanas sobre la autonomía constituyen una importante contribución a la teoría de las relaciones internacionales y, desde inicios de los años setenta del siglo pasado, ocupan un lugar prioritario en el pensamiento sobre política exterior.**

La búsqueda de autonomía latinoamericana parte del reconocimiento de las asimetrías del sistema internacional y de la necesidad de impulsar un proceso de desarrollo económico que logre reducirlas. El concepto nació y funcionó como una reflexión desde el análisis de la política exterior y las estructuras internacionales, para contrarrestar las presiones externas y mejorar la capacidad de la región para forjar su propio destino, siguiendo una estrategia de desarrollo e inserción internacional independientes (Míguez, 2022). La autonomía se convirtió, de esta forma, en un emblema de soberanía y en el principal vehículo para garantizar diversas modalidades de desarrollo autónomo (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980), en una «idea-fuerza» que ha impulsado el ámbito intelectual-político de las relaciones internacionales durante décadas (Russell y Tokatlián, 2010: 6) y que, como tal, sigue presente en los discursos de política exterior de la región, particularmente en América del Sur.

En el contexto de la política exterior latinoamericana y su principal objetivo, el desarrollo, la autonomía se refiere a la capacidad de tomar decisiones soberanas en asuntos internacionales, especialmente en cuestiones de economía, seguridad y diplomacia. Se trata de un concepto estrechamente vinculado con los principios de no intervención, autodeterminación y no alineamiento –piedras basales de la tradición jurídica latinoamericana (Fortín *et al.*, 2021)–, y parte del análisis de las asimetrías y la desigualdad del sistema internacional, donde

AL sería parte del Sur Global, con sus condiciones de desventaja en términos de desarrollo (Míguez, 2022).

Históricamente, el debate sobre la autonomía se inició en un contexto de Guerra Fría y de las reflexiones que se generaron en torno a esta jerarquía entre el centro y la periferia globales. Desde finales de la década de 1960, Juan Carlos Puig (1980) y Helio Jaguaribe (1969), principales artífices de la autonomía latinoamericana, argumentaron que, en el contexto de estas lógicas económicas y políticas, se generan espacios o «permisibilidades» en el sistema internacional desde los que construir una estrategia para elevar una política exterior independiente. Mientras que Puig (1980: 145), que desarrolló cuatro modelos de dependencia y autonomía en la política exterior argentina<sup>2</sup>, definió la autonomía como «la máxima capacidad de autodeterminación», Jaguaribe (1969: 66) manejó una interpretación estructuralista al decir que «autonomía (...) a nivel nacional y regional significa tanto la disponibilidad de condiciones que permiten un proceso de toma de decisión libre de individuos y agencias representativas del sistema como la capacidad deliberada de ejercer estas condiciones». Según este autor (ibídem), existen dos condiciones para una política exterior autonomista: viabilidad nacional y «permisibilidad internacional», es decir, un margen de maniobra para tomar decisiones nacionales o regionales.

Con el final de la Guerra Fría y el auge del liberalismo en la década de 1990, la estrategia de autonomía fue profundamente cuestionada. La globalización, la crisis del socialismo, la deuda externa, el Consenso de Washington y el regionalismo abierto en AL conformaron el contexto que provocó una «crisis del autonomismo». Carlos Escudé (1992), desde su teoría del realismo periférico, argumentó que, al tener que dar prioridad al desarrollo económico sobre la seguridad, los países periféricos deberían elegir entre la autonomía o el alineamiento con las grandes potencias. Según el autor, la política exterior mexicana de alineamiento a Estados Unidos con Carlos Salinas de Gortari, Colombia con Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, y el apoyo a iniciativas estadounidenses como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o el Plan Colombia constituyen ejemplos de la eminencia de *bandwagoning* sobre la autonomía.

Con el nuevo milenio, la llegada al poder de gobiernos de orientación izquierdista, críticos de la globalización y de la influencia estadounidense, en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador o Venezuela, reavivó perspectivas de autonomía en conflicto y contrarias al sistema capitalista. El discurso de los presidentes Kirchner y Fernández en Argentina, Lula da Silva en Brasil y López

---

2. Dependencia paracolonia, dependencia nacional, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista (Puig, 1980: 20, citado en Míguez, 2022: 224).

Obrador en México ha estado marcado por la soberanía y los principios de no intervención, la renovación de la identidad e iniciativas regionales, así como la «vuelta al Sur» como objetivos de la política exterior. Bajo el tercer mandato de Lula da Silva, a partir de 2023, Brasil busca una política exterior independiente con el objetivo de «recuperar dos capitales político-diplomáticos muy apreciados por la diplomacia del país y que fueron sacrificados y perdidos en el Gobierno anterior de Bolsonaro: la autonomía y el pragmatismo» (Rodrigues, 2023: 9).

La cantidad y diversidad de nomenclaturas en el debate sobre autonomía, que incluyen ideas como la «autonomía relacional», «autonomía periférica», «autonomía por integración», «autonomía por la diversificación», o el «no alineamiento activo», y que abarcan desde la capacidad de un Estado para tomar decisiones sin estar influenciado por grupos internos hasta su habilidad para enfrentar a actores externos poderosos (Giacalone, 2017; Fortín *et al.*, 2021), son reflejo de las dimensiones que ha asumido la búsqueda de autonomía en AL en sus diversas formas: desde la confrontación con Estados Unidos (en Cuba y Venezuela), la integración regional (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]) y la cooperación Sur-Sur (en Brasil) o la inserción internacional diversificada (en Chile).

Por su protagonismo en la política exterior de muchos países latinoamericanos, ha adquirido una especial relevancia la «autonomía relacional» (Tokatlian y Russell, 2002), que propone alejarse del concepto de independencia y aislamiento y optar por la defensa de los intereses nacionales buscando la colaboración activa y alianzas estratégicas con estados en condiciones similares, para participar y ejercer influencia en los asuntos globales, especialmente en organizaciones y regímenes internacionales. La autonomía relacional puede asociarse con dos herramientas fundamentales:

- La *autonomía por integración regional*. Mientras en los años noventa, el regionalismo «abierto», acuñado por la CEPAL (1994), dio paso a la creación de bloques de integración comercial, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o la Comunidad Andina, a partir de 2005 han sido el regionalismo «posliberal» (Sanahuja, 2012), de orientación más política, y la creación de alianzas como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o la CELAC, los que han asumido protagonismo, acentuado la búsqueda de espacios de autonomía, desarrollo económico y equilibrio ante Estados Unidos (Sanahuja, 2012; Serbin, 2018). Un ejemplo diferente sería la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada por Cuba y Venezuela, a la que se sumaron otros países promotores del «socialismo del siglo XXI» (como Bolivia y Nicaragua) para desafiar abiertamente a Estados Unidos y su modelo capitalista.

- La *autonomía por diversificación*, por su parte, ha fomentado relaciones con países del Sur Global (Faust, 2004) y la expansión de vínculos económicos con nuevos aliados en la propia región o en Asia (Olivet, 2005; Rubiolo y Baroni, 2012). La diversificación comercial ha sido clave para permitir a países como Chile reducir su dependencia asimétrica, fortalecer las relaciones bilaterales y elevar su posición en el ámbito global (Wehner, 2011). El Brasil de Lula no solo ha ejercido liderazgo regional en iniciativas como la CELAC o la UNASUR, sino que es un miembro activo en los BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) o el G-20, para asumir autonomía en ámbitos económicos y políticos. Durante su tercer mandato, Lula ha retomado el enfoque del Sur Global en la política exterior, al volver a la «autonomía por diversificación» (Mongan, 2023; Vigevani y Cepaluni, 2007), ampliando la cooperación con países como la India o Rusia, además de su principal socio, China. También los gobiernos peronistas en Argentina, antes de la llegada de Javier Milei, optaron por una política autonomista que priorizara los vínculos regionales y la diversificación de las relaciones externas para reducir el peso de los poderes hegemónicos (Morasso, 2016). En esta línea pudo leerse la decisión del Gobierno de Alberto Fernández (1919-2023) de sumar Argentina al grupo BRICS que, no obstante, fue rechazada por Milei, tras asumir la Presidencia en diciembre de 2023.

Incluso México, a pesar de su relación asimétrica y estratégica con Estados Unidos, subraya su «autonomía e independencia de criterio» en política exterior, tal y como afirmó el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard (Nmas, 2022). En otra ocasión, el excanciller mexicano resaltó que «el arte de la política exterior de México respecto a Estados Unidos es que (...) México pueda preservar su independencia y soberanía (...) y hemos procurado todos los días preservar la autonomía relativa y la independencia y soberanía de México» (Ebrard, 2022). En suma, la autonomía representa no solo un discurso académico sino también político que ha sido rescatado preferentemente por gobiernos de izquierdas y, sobre todo, por países como Brasil, con un mayor margen de maniobra e influencia en el sistema internacional.

## La búsqueda de autonomía estratégica en la UE

En la UE, el debate sobre la autonomía se inició mucho más tarde que en AL, y ha sido en paralelo a la profundización del proceso de integración y de global *actorness* conforme se ha ido desarrollando la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El concepto entró en las instituciones de la UE en diciembre de 2013, cuando el Consejo mencionó por primera vez la «autonomía estratégica» como parte del

futuro desarrollo de la política de seguridad y defensa (European Council, 2013: 7). El debate continuó con el discurso de Emmanuel Macron en 2017, quien reivindicó una política de seguridad y defensa de la UE con más independencia de la OTAN y de Estados Unidos, incluyendo un presupuesto de defensa y un ejército europeos, con el objetivo de frenar el terrorismo y la migración y otras potenciales *amenazas* a la UE. Al igual que AL, la UE depende de Estados Unidos, aunque esta dependencia se manifiesta menos en términos de desarrollo que en materia de seguridad.

Otra distinción del enfoque latinoamericano de autonomía es el adjetivo «estratégico», que proviene de la esfera militar (Beaucillon, 2023: 418). Aunque coexisten conceptos como «autonomía estratégica», «autonomía soberana» o «soberanía estratégica», en la UE se ha consolidado «la autonomía estratégica abierta» como término principal que rescata con «abierta» el enfoque liberal del proyecto europeo. Al igual que en AL, en Europa, la autonomía se refiere a la capacidad de actuar de forma autónoma en política exterior y tomar decisiones independientes. Ello no implica «aislamiento o proteccionismo económico»<sup>3</sup> ni tampoco una «autonomía plena» (Grevi, 2019: 3), sino «una UE más capaz e independiente ante una creciente competición geopolítica»

**En la UE se ha consolidado «la autonomía estratégica abierta» como término principal que rescata con «abierta» el enfoque liberal del proyecto europeo. Al igual que en AL, en Europa, la autonomía se refiere a la capacidad de actuar de forma autónoma en política exterior y tomar decisiones independientes.**

(Franke y Varma, 2019: 1). En la última década, la autonomía estratégica abierta ha ocupado un amplio espacio académico y político en la UE que sustituye el anterior discurso del multilateralismo eficaz como principal estrategia de inserción internacional (Miró, 2023). Este cambio de paradigma marca una transición de un discurso liberal de política exterior a uno más realista (Beaucillon, 2023: 422), y del poder blando a un mayor poder duro que, a partir de 2022, se justifica con la amenaza rusa tras la invasión de Ucrania. En pleno conflicto con Rusia, la UE ha aprendido que las interdependencias resultado de la globalización no generan solo beneficios sino también vulnerabilidades, como la dependencia energética de Moscú. Por tanto, la autonomía responde a la necesidad de «defender sus intereses sin interferencias externas» (Powell *et al.*, 2023). Los «intereses nacionales», «la geopolítica», la «soberanía de la UE», «el poder duro», las «amenazas», «relaciones

---

3. Véase: «Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy while Preserving an Open Economy» (25 de marzo de 2021) (en línea) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy>

de poder», «un mundo multipolar» y otros términos realistas aparecieron en el discurso de la UE y en dos documentos clave de política exterior, la «Estrategia Global de 2016»<sup>4</sup> y la «Brújula Estratégica de 2022» (Consejo de la UE, 2022), que tienen una clara impronta realista.

La Estrategia Global de 2016 menciona la autonomía en cuatro ocasiones para resaltar su capacidad de decisión frente a la OTAN, en conflictos internacionales y para que la UE se fortalezca como «comunidad de seguridad» (European Commission, 2016: 22-23). En aquel momento, marcado por la crisis migratoria y el Brexit, la autonomía se refirió al fortalecimiento de las capacidades de la UE para la construcción de la paz y la gestión de conflictos globales (Beaucillon, 2023: 419). En el marco de la Estrategia Global surgieron medidas como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP o PESCO, por sus siglas en inglés) o el Fondo Europeo de Defensa (FED) que amplían el pilar de seguridad de la UE. Respecto a la «Brújula Estratégica» del Consejo de la UE (2022: 5), esta se enmarca en «el regreso de la guerra en Europa» y «para reforzar la autonomía de la UE» y su capacidad de proteger los valores e intereses de la Unión junto con sus socios. Una UE «más fuerte y capaz en materia de defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros» (ibídem: 13). En marzo de 2022, la Declaración de Versalles<sup>5</sup>, posterior a la invasión rusa de Ucrania, decidió fortalecer la «soberanía europea» en los ámbitos defensa, energía y economía.

Este cambio de paradigma hacia un enfoque más realista y la centralidad de la autonomía en seguridad y defensa fue la consecuencia de cinco crisis que experimentó la UE en menos de 15 años: la financiera de 2008, la migratoria de 2015, el Brexit de 2016, la pandemia de 2020 y la guerra en Ucrania a partir de 2022. El Gobierno de Donald Trump, que aceleró la retirada de Estados Unidos como garante de seguridad en Europa, la pandemia, que evidenció la escasez de material sanitario propio, y la guerra en Ucrania han provocado la «securitización» (Waever, 1995) como respuesta a la vulnerabilidad de una Europa con grandes dependencias económicas y militares. Asimismo, el declive del orden liberal internacional amenaza el proyecto de integración europeo, cuyo estatus e influencia global han disminuido (S&D, 2023: 5). Estas crisis han fortalecido la unidad europea y expandido su afán de autonomía estratégica a nuevos ámbitos como las finanzas, la energía,

---

4. Véase: European Commission. «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy» (junio de 2016) (en línea) [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf),

5. Véase: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/the-versailles-declaration-10-and-11-march-2022/>

la migración, la salud o la industria (Miró, 2023). Tanto la «Brújula Estratégica» como un reciente informe de prospectiva de la Comisión advierten del auge de las geopolíticas y de la reconfiguración de la globalización: «La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania han puesto en tela de juicio los fundamentos del multilateralismo y del orden internacional basado en normas» (Comisión Europea, 2023: 3).

La autonomía sirve para crear una Europa que esté situada en un lugar más importante en el mundo y menos dependiente de socios externos (Beaucillon, 2023: 418). Un segundo objetivo sería recuperar el papel de la UE en la resolución de conflictos internacionales. Al respecto, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell (2020), identifica un reemplazo de Europa por otros actores como Turquía y Rusia. Sin embargo, no existe un consenso sobre la definición, el alcance y los objetivos de la autonomía estratégica europea, aún dependiente de las preferencias nacionales y de las instituciones supranacionales. A juicio de Borrell, la autonomía estratégica significa que «la seguridad sigue siendo dominante» y sentencia que «en un mundo de fuerzas y poder» la UE debería «aprender rápidamente a hablar el lenguaje del poder y no solo del poder blando» (ibídem). Desde el inicio del mandato de Ursula von der Leyen en 2019, la Comisión Europea ha sido calificada como una «Comisión geopolítica» (Beaucillon, 2023: 420). Ello confirma un mayor realismo en política exterior sin renunciar al discurso liberal que la presidenta destacó en su informe anual sobre el estado de la Unión (Von der Leyen, 2023). Según el Parlamento Europeo (2022), «“autonomía estratégica” se refiere a la capacidad de actuación independiente de otros países en prácticamente todas las áreas políticas de la UE». En este sentido, el Grupo Socialista del Parlamento Europeo opta por una UE más resiliente, unida e independiente que pueda tomar decisiones rápidas y usar el poder duro y blando (S&D, 2023: 5).

Entre los estados miembros de la UE existen divergencias, habiendo un bloque que busca fortalecer la relación transatlántica y el compromiso de la UE con la OTAN (Howorth, 2019). Por su parte, Francia empuja hacia un sistema de seguridad y defensa propio europeo; España e Italia tienen posiciones similares, Alemania mantiene una posición intermedia, mientras que algunos países pequeños temen una PESC reforzada que daría más poder a Alemania y Francia. Con ello, se percibe una división Este-Oeste en la que países como Polonia prefieren a Estados Unidos y la OTAN como garantes de la seguridad, mientras que el bloque en torno a Francia busca una autonomía europea en esta materia. Desde la guerra en Ucrania, también existe una división Norte-Sur en cuanto a la percepción de la amenaza de guerra que pueda extenderse a la UE: por su cercanía geográfica o al compartir fronteras, Alemania, Estonia, Finlandia, Lituania o Suecia se sienten amenazados por Rusia, mientras que países como España, Grecia o Portugal quedan lejos del conflicto, por lo que tiene menos presencia



en el debate público. Por ejemplo, mientras que países como Alemania plantean un retorno al servicio militar obligatorio y aumentó su contribución a la OTAN al 2% del PIB en 2024, el gasto militar correspondiente en España se sitúa en un 1,3% del PIB y no se debate modificar el ejército profesional

El correlato autonomista de la UE, de forma similar al debate latinoamericano, incluye la idea de la soberanía que, en este caso, alude a una Unión donde los estados siguen teniendo un poder considerable (Fiott, 2021). Al mismo tiempo, la soberanía europea y la autonomía estratégica evocan una UE que se adapte a un mundo estado-céntrico de rivalidad geopolítica. Y ha sido la guerra en Ucrania la que ha fortalecido la idea de una «soberanía estratégica», al verse la UE inmersa en un «orden confrontacional de seguridad europea» (Von Ondarza y Overhaus, 2022). Este conflicto armado ha supuesto un aumento del gasto militar y una contribución mayor al presupuesto de la OTAN donde la mayoría de los estados miembros de la UE, salvo Grecia, Polonia y Croacia, aportaban, hasta la guerra en Ucrania, menos del 2% de su PIB, comparado con cuotas mayores de países como Canadá, Estados Unidos o el Reino Unido (NATO, 2021). Desde entonces, la relación entre Estados Unidos y la UE en el marco de la OTAN es más estrecha que nunca, ambos han aprobado duras sanciones contra Rusia y envían armas y equipo militar a Ucrania. Así, aunque un cambio en la Presidencia de Estados Unidos tras las elecciones en 2024 pueda generar nuevas tensiones, la guerra en Ucrania indica una mayor cooperación transatlántica que entra en contradicción con la autonomía y plantea retos diferentes a los que afronta América Latina.

## **América Latina y Europa ante Estados Unidos, China y Rusia**

La búsqueda de la autonomía ha sido una constante en la política exterior de los países latinoamericanos, motivada por el histórico intervencionismo estadounidense. Aunque la asimetría de poder y la ambivalencia entre la superpotencia y la región siguen vigentes, la relación ha cambiado en la actualidad. En contraste con la dinámica histórica, regida por motivaciones ideológicas y de seguridad (Tokatlian, 2021), en años recientes la agenda entre Estados Unidos y la región está centrada en asuntos de interés mutuo como el comercio, las finanzas, o la energía, mientras que la seguridad interestatal representa un reto menor. Sin embargo, ante un creciente peso de China en AL, la región latinoamericana podría resultar estratégicamente valiosa para Estados Unidos como socio comercial y diplomático en un escenario internacional turbulento. Un ejemplo de este renovado interés fue la convocatoria y participación de Joe Biden en la IXª Cumbre de las Américas en 2022, que contrastó con la ausencia de Trump en la edición anterior. En todo caso, por su poder blando y su peso económico, militar e internacional, Estados



Unidos continuará desempeñando un papel relevante y será un interlocutor significativo para los países vecinos. En concreto, para América Central y México, su aliado estratégico, Estados Unidos seguirá siendo el actor externo más relevante en todos los ámbitos de cooperación, mientras que países como Argentina, Chile o Brasil tienen un mayor margen de autonomía en política exterior.

En cuanto a China, las relaciones entre AL y el gigante asiático han estado enmarcadas en la cooperación Sur-Sur, con el objetivo de intercambiar visiones políticas e impulsar el intercambio económico. AL considera a China un socio estratégico para la diversificación de sus relaciones exteriores, y para China la región es un socio importante para obtener recursos naturales y materias primas. Desde inicios de este siglo, el comercio de bienes entre China y AL se ha multiplicado por treinta: Beijing se ha consolidado como el primer socio comercial de Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, y el segundo de toda la región, superando a la UE (Guo, 2023). El aumento de la inversión china ha supuesto que el país asiático sea la mayor fuente de financiación en sectores clave como los de la energía o infraestructuras. China ha superado a los europeos en una variedad de áreas que incluyen las relaciones políticas y el poder blando. Baste mencionar las 13 visitas del presidente chino, Xi Jinping, a la región; la apertura de sedes del Instituto Confucio en 23 países para fomentar la lengua y cultura chinas; la inclusión de 21 naciones latinoamericanas y caribeñas en la Iniciativa la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés); la «diplomacia de las vacunas» durante la pandemia de la COVID-19, y el aislamiento de Taiwán en la región (Honduras fue el último país en retirarle el reconocimiento, en marzo de 2023).

También Rusia ha hecho sentir su interés y presencia en AL. Más allá de sus aliados tradicionales (Cuba, Nicaragua y Venezuela), el grupo BRICS ha fortalecido, además de la relación entre Brasil y Rusia, la cooperación con otros países sudamericanos. Aunque el peso de Rusia en el comercio latinoamericano sigue siendo limitado, la cooperación militar crece y, a nivel político, Rusia constituye, no solo para Cuba y Venezuela, un contrapeso a Estados Unidos. A pesar de condenar la invasión rusa de Ucrania ante Naciones Unidas, excepto por parte de Cuba y Nicaragua, varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia o México) han rechazado prestar apoyo militar a Ucrania y prefieren mantener un «no alineamiento activo». En mayor medida que las de AL, las posiciones de la UE frente a China y Rusia están condicionadas por su *alineamiento* con Estados Unidos. De este modo, la búsqueda de autonomía coincide con un contexto global más alejado de los valores y principios de la UE, donde «la rivalidad Estados Unidos-China será probablemente un rasgo primordial del escenario internacional» (JRC, 2021: 15). La UE mantiene una política de cooperación con China y, antes de la guerra en Ucrania, también con Rusia, entonces socio estratégico de la Unión. La Comisión Europea y su presidenta perciben a China como un socio de coopera-

ción y negociación, un competidor económico y un rival sistémico, aunque, desde febrero de 2022, el acento se ha puesto sobre los términos competidor y rival, ya que la UE (aliado de Estados Unidos) y China (líder del grupo BRICS) asumen posiciones diferentes ante la guerra de Ucrania. Aun así, se mantienen las cumbres, y China ocupa un segundo rango en el comercio exterior de la UE.

Muy diferente es la política hacia Rusia que la UE sanciona desde la anexión de Crimea en 2014 y, nuevamente, por la invasión de Ucrania desde febrero de 2022. Como reflejo de la Guerra Fría, la mayoría de estados miembros de la UE pertenecen a la OTAN, mientras que Rusia sigue dominando una comunidad de seguridad en Asia Central, emanada del Pacto de Varsovia. Rusia ha dejado de ser un socio estratégico de la UE para convertirse en un Estado paria del que la UE intenta cortar sus dependencias energéticas, asumiendo altos costes económicos. Suspendido todo tipo de diálogo, la UE y Rusia se han convertido en enemigos, desde una lógica realista. El enfrentamiento con Rusia y la relación entre cooperación y rivalidad con China contrastan con la revitalización de las relaciones estratégicas entre la UE y Estados Unidos durante el Gobierno de Biden. La estrecha cooperación entre ambos en Ucrania ha puesto fin a los cuatro años de distanciamiento de la era Trump que reforzaron la estrategia autonomista de la UE (Beaucillon, 2023: 423). El fortalecimiento del eje transatlántico, en términos materiales (seguridad, energía, comercio) e ideacionales (los valores liberales), se traduce también en un mayor compromiso de la UE con la OTAN. Aunque algunos argumentan que el discurso de autonomía estratégica no excluye que la UE mantenga su compromiso con la OTAN y Estados Unidos (Howorth, 2019), ello reduce el margen financiero para asumir los costes de un sistema de seguridad y defensa propios.

## **Los discursos autonomistas europeos y latinoamericanos: ¿algo en común?**

Ambas regiones comparten definiciones y objetivos similares, pero los enfoques teóricos, los ejes prioritarios y los resultados de las políticas exteriores autonomistas son diferentes, igual que sus experiencias y trayectorias. Como destaca Arlene Tickner (2015), la autonomía ha sido la estrategia preferida de los países latinoamericanos, con debates sobre enfoques autonomistas de larga data y desarrollando una escuela propia. Comparado con AL, la UE lleva solo una década discutiendo este concepto en su política exterior común, generando una literatura académica más reactiva que proactiva, pero también algunos avances hacia una estrategia regional común no desarrollada en el caso latinoamericano.

## Divergencias

- Una primera diferencia radica en los grados de *actorness* regional. En su búsqueda de autonomía, AL y la UE parten de realidades regionales y grados de integración muy diferentes. En el caso latinoamericano, la autonomía se entiende como una estrategia de política exterior del Estado-nación y de aplicación nacional (Colacrai, 2019) o bilateral, en el caso de la «autonomía relacional»; y solo en segundo lugar se concibe como concepto o plan de acción colectivo. Aunque el regionalismo constituye un eje importante en la Escuela de Autonomía (Briceño y Simonoff, 2017), no es su quintaesencia, como en el caso de la UE, que busca ser un actor con mayor soberanía y capacidad de acción y decisión supranacional.
- En segundo lugar, en AL, la autonomía está vinculada a ideas y/o gobiernos de izquierdas críticos con el poder estadounidense, como el de Lula da Silva en Brasil, Gustavo Petro en Colombia, Andrés Manuel López Obrador en México o Nicolás Maduro en Venezuela. Ello contrasta con un debate menos ideológico en el caso de la UE, donde la principal disputa gira en torno a crear una unión de seguridad y defensa y en otros ámbitos donde se entregaría soberanía nacional a favor de una soberanía compartida. A diferencia de AL, el debate autonomista en la UE tiene una impronta más realista y es más político que académico.
- En tercer lugar, AL y la UE difieren en las consecuencias o preferencias estratégicas políticas que emanan del enfoque autonomista. La primera, particularmente Brasil y en menor medida México, busca aumentar su margen de maniobra regional e internacional mediante la cooperación Sur-Sur y en los BRICS. Así, la estrecha cooperación con China, la India o Rusia aleja a AL de la UE, que ha bajado de una segunda a una cuarta posición del comercio latinoamericano en dos décadas. En este sentido, el discurso autonomista latinoamericano marca un distanciamiento no solo de Estados Unidos, sino también de la UE, como efecto secundario de la autonomía por diversificación y la inserción en el difuso grupo del Sur Global (Gratius y Mongan, 2023). La búsqueda de autonomía en la UE, por su parte, pretende reducir la dependencia económica de Rusia y, en el ámbito de seguridad, de Estados Unidos y de la OTAN. Pero la UE afronta una guerra en sus fronteras y, a diferencia de AL, adopta una actitud hostil hacia Rusia y más distante hacia China.

**La búsqueda de autonomía en la UE pretende reducir la dependencia económica de Rusia y, en el ámbito de seguridad, de Estados Unidos y de la OTAN. Pero la UE afronta una guerra en sus fronteras y, a diferencia de AL, adopta una actitud hostil hacia Rusia y más distante hacia China.**

## Convergencias

Las convergencias superan las divergencias y justifican una mayor cooperación interregional entre AL y la UE en temas globales. Enumeramos las siguientes:

- Comparten el diagnóstico internacional –un escenario posliberal competitivo y confrontativo que no coincide con sus visiones (Josep Borrell, 2023)– y su solución: ganar en autonomía y *actorness* internacionales, no solo en política exterior sino también en ámbitos económicos, para tomar decisiones propias, reducir las dependencias externas y tener mayor presencia global.
- Salvando las diferencias de desarrollo, en ambos espacios la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania han evidenciado sus respectivas dependencias de China, Estados Unidos y Rusia, y los costes de una globalización asimétrica donde ninguna de las dos regiones se mostró capaz de producir vacunas y material sanitario suficiente y/o reducir sus dependencias materiales externas. En este sentido, comparten la visión de sus vulnerabilidades en las interdependencias e identifican las asimetrías como un importante elemento común que justifica un discurso y una política de autonomía.

**AL y la UE comparten el objetivo de elevar, mediante el regionalismo/integración y la diversificación como estrategias de autonomía, su *actorness* internacional. Aunque a diferentes niveles, el regionalismo fortalece sus posiciones globales frente a China y Estados Unidos.**

- Coinciden en la incómoda posición en la que las sitúa la narrativa realista de una rivalidad sistemática entre China y Estados Unidos, por lo que tienen en común mantener buenas relaciones y crear puentes entre las dos potencias, no entrar en un discurso de enfrentamiento o tomar una posición a favor de una u otra; además de no alinearse con un solo socio estratégico –la «diplomacia de la equidistancia»–, porque, también en la UE, más autonomía significa menos dependencia de Estados Unidos, aunque esto no supone intensificar las relaciones con China como es el caso de AL, sino las capacidades propias.
- Aunque difieren en sus relaciones con Rusia –la UE la percibe como rival y amenaza de seguridad, mientras que países como Brasil cooperan con Vladimir Putin en el grupo BRICS (Gratius, 2023) –, casi toda AL condenó la invasión rusa y ambas regiones lograron recoger esta posición en la declaración final de su cumbre, celebrada en julio de 2023 en Bruselas. Ello confirma su compromiso con las normas y reglas internacionales.
- Comparten el objetivo de elevar, mediante el regionalismo/integración y la diversificación como estrategias de autonomía, su *actorness* internacional.

La dimensión regional e internacional están estrechamente ligadas, ya que AL (y el Caribe) celebran cumbres conjuntas con China y la UE para fortalecer su acción colectiva, mientras que la UE está profundizando su PESC y, con ello, su perfil global. Aunque a diferentes niveles, el regionalismo fortalece las posiciones globales de AL y la UE frente a China y Estados Unidos y constituye la base de su asociación estratégica en construcción (Borrell, 2023).

- Comparten la dependencia militar de Estados Unidos, ya que, aunque la Organización de Estados Americanos (OEA) no es propiamente un sistema colectivo de defensa, ha servido para resolver conflictos y sigue siendo la única organización continental con una estructura permanente y un presupuesto propio. Salvando las múltiples diferencias, la contraparte en el caso de la UE sería su dependencia de la OTAN. El liderazgo de Estados Unidos en la OEA y en la OTAN, así como su papel preponderante en la esfera militar de ambas regiones, supone otro argumento para fortalecer la autonomía regional y buscar vías de cooperación en este ámbito.
- Otro punto de encuentro que une la mayoría de los países latinoamericanos y europeos es la interpretación de la autonomía no total sino relativa –en el sentido de desarrollarse dentro del sistema (capitalista) y de forma no confrontativa con Estados Unidos–.

Tabla 1. Semejanzas y diferencias de autonomía en AL y la UE

	<b>América Latina</b>	<b>UE</b>
Enfoques	Teórico/práctico, escuela autonomista, soberanía nacional	Práctico/teórico, entre liberalismo y realismo, soberanía de la UE
Condición global/interna	Periferia, asimetría, sin <i>actorness</i> regional	Centro, asimetría, alguna <i>actorness</i> regional
Objetivos	Reducir dependencia económica y política de Estados Unidos (y China)	Reducir dependencia en seguridad, energía y otros ámbitos (de Rusia, China y Estados Unidos)
Eje prioritario	Desarrollo	Seguridad
Instrumentos	Regionalismo, diversificación	Integración (PESC y Política Común de Seguridad y Defensa [PCSD]), diversificación
Resultados	A mayor acercamiento AL-China, menos dependencia de Estados Unidos y de la UE, regionalismo	Cuanta más PESC (integración) y mayor alianza transatlántica/OTAN, menos dependencia de Rusia

Fuente: Elaboración propia.

Como resume la tabla 1, AL y la UE coinciden a grandes rasgos en los objetivos de la autonomía y en los instrumentos principales (regionalismo, diversificación). En cuanto a enfoques y tiempos, los debates autonomistas latinoamericanos difieren, pero tienen en común el desarrollo paralelo de debates académicos y políticos sobre el tema. También comparten, a diferentes niveles, un *actorness* regional relativo o débil igual que la soberanía (colectiva en el caso de la UE y nacional en el latinoamericano) y una cierta asimetría de poder y peso material frente a China y Estados Unidos. Concuerdan también en la dependencia (económica y militar) de Estados Unidos, aunque difieren en cuanto a las relaciones con Rusia o China y también a los retos que implica la autonomía para las dos regiones.

## Retos compartidos y diferentes

Pese al protagonismo del autonomismo en los debates latinoamericanos, quedan importantes retos para avanzar. La dependencia económica de Estados Unidos y China plantea un enorme desafío. Unido a esto, AL adolece de marcadas divisiones internas: lograr la autonomía –y generar un mayor *actorness* regional e internacional– requiere un enfoque unificado entre los países y un marco institucional colectivo mínimo, que resulta difícil por rivalidades históricas, la naturaleza e interdependencia externas, el nivel de compromiso con el orden multilateral, la debilidad institucional y democrática, y las diferentes orientaciones y prioridades políticas. A esto se le suma además la paradoja «irremediable» que señala Sanahuja (2012): mientras la defensa de la soberanía ha sido un motivador clave para lograr una mayor autonomía, esa misma voluntad emancipadora ha sido un obstáculo para la construcción de organizaciones regionales sólidas. AL busca desplegar una política exterior de no alineamiento activo como una alternativa a la subordinación (Míguez, 2022). Ello se traduce en una agenda pragmática que promueve medidas concretas como mantener una posición equidistante entre China y Estados Unidos (Tokatlian, 2021); fortalecer las instituciones regionales; mantener el compromiso con el multilateralismo; promover una gobernanza económica global; democratizar las instituciones financieras internacionales y crear un mundo que tenga en cuenta los intereses y agendas del Sur Global (Gratius y Mongan, 2023; Acharya *et al.*, 2022).

En la UE, el discurso de autonomía estratégica se ha convertido en una nueva doctrina política. Con ello, Bruselas intenta mejorar su capacidad decisoria que en muchos ámbitos políticos requiere la unanimidad de los estados miembros en el Consejo; adaptarse mejor a un entorno internacional y regional menos liberal; responder, con armamento y equipo militar, a la guerra en Ucrania, y depender menos de actores como Rusia en materia energética, China en materia sanitaria,

de tecnología digital o comercial, y Estados Unidos en seguridad y defensa. A diferencia de AL, donde la autonomía sirve como estrategia de desarrollo para reducir dependencias y asimetrías de poder, la UE —o una parte de sus estados miembros— busca fortalecerse como actor internacional y militar con poder duro a la altura de China y Estados Unidos. Pese a la concesión liberal del adjetivo «abierta», el uso de la autonomía «estratégica» indica un giro de la UE hacia el poder duro y la *securitización* de políticas como la migración o la relación con Rusia que justifican y legitiman un discurso a favor de una política de seguridad y defensa o energética comunes. No obstante, ante la paradoja de la profundización de la asociación transatlántica, la autonomía europea se está moviendo también del área de seguridad a ámbitos económicos, tecnológicos y energéticos donde la UE tiene más margen para llevar a cabo políticas independientes.

Así, en la UE, la autonomía se entiende como un híbrido entre un proyecto liberal y realista de integración e inserción internacional. En todo caso, adoptar el «lenguaje del poder» entra en disputa con el proyecto liberal de una UE, que requiere la entrega de soberanía y políticas comunes conforme a los valores liberales de la Carta de los Derechos Fundamentales y el enfoque liberal que inspiró su proceso de integración. Es difícil que, por su identidad como proceso de integración, la UE compita, en términos de poder político y militar, con Estados Unidos, China o Rusia. Hasta ahora, más bien ha ofrecido un contrapeso de poder preminentemente blando mediante normas, principios y el derecho internacional (Ruano, 2023), el multilateralismo y las negociaciones intergubernamentales. Pero ahora el contexto global es diferente, las lecciones de la pandemia, el expansionismo ruso y la rivalidad entre China y Estados Unidos obligan a ambas regiones a entrar en un orden internacional menos favorable a la identidad europea y, en parte, latinoamericana, definida por la gobernanza regional y global, la globalización o las normas y principios basados en el derecho internacional y el multilateralismo.

## **A modo de conclusión: la autonomía en las relaciones europeo-latinoamericanas**

El debate sobre autonomía que se desarrolla paralelamente en AL y la UE refleja visiones similares del mundo, ya que, tal y como destacó Borrell (2023): «latinoamericanos y europeos no quieren regresar ni a la Guerra Fría ni a una política de bloques. Compartimos una visión pluralista de la comunidad internacional asentada en normas, diálogo, cooperación y resolución pacífica de controversias». AL y la UE también coinciden en usar dos instrumentos clave para alcanzar una mayor



autonomía: primero, la autonomía tendría el efecto secundario de fortalecer sus respectivos procesos de regionalismo y, con ello, la capacidad colectiva de decisión; y, segundo, el instrumento de diversificar sus socios externos en los ámbitos del comercio, la energía y la tecnología. Aunque el regionalismo latinoamericano y, con ello, «su capacidad de acción colectiva» están en crisis (Fortín *et al.*, 2021: 28), sigue resistiendo y reinventándose, en parte, debido al objetivo autonomista (Acharya *et al.*, 2022). En el caso de la UE, el discurso de la autonomía fortalece su unidad y capacidad de acción al profundizar la PESC dentro del límite del eje transatlántico y de la OTAN que representan, a la vez, un incentivo y obstáculo a la autonomía.

En cuanto a la diversificación, la UE sustituye su relación energética con Rusia con otros socios y ha fortalecido, tras la pandemia, sus propias capacidades industriales en materia de salud y otros ámbitos. AL, por su parte, ha reemplazado las tradicionales dependencias comerciales y tecnológicas de Estados Unidos y la UE por un mayor intercambio con China. Ello refleja las grandes asimetrías en términos de desarrollo e inserción internacional que separan ambas regiones. Sendos enfoques de autonomía reflejan sus diferentes capacidades materiales e ideacionales: la UE ha profundizado su proceso de integración y sigue siendo un creador clave de normas y principios internacionales con una importante presencia global y potencial militar; y AL sigue ocupando un lugar periférico en el escenario internacional, aunque Brasil ha ganado, mediante una estrategia autonomista, poder y presencia global.

Figura 1. La autonomía en AL y la UE: puntos de encuentro y diferencias



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, al privilegiar otras alianzas, la autonomía tiende a distanciar ambas regiones: América del Sur, bajo el liderazgo de Brasil, busca una mayor inserción internacional mediante la cooperación Sur-Sur con el bloque BRICS, y la UE aumenta su compromiso transatlántico desde la guerra en



Ucrania. Si la autonomía se entiende como una estrategia de desarrollo en AL, en la UE indica una *securitización* (véase la figura 1). El disenso en torno a la guerra en Ucrania y el papel de Rusia reflejan un cierto alejamiento de ambas regiones en temas globales. Aunque, como señala la figura 1, comparten la estrategia de diversificación y/o equidistancia, AL privilegia su relación con China, Rusia y el Sur Global, mientras que la UE redujo drásticamente su comercio con Rusia e intensifica el intercambio con Estados Unidos en materia energética.

Por tanto, es en el ámbito del regionalismo donde AL y la UE se encuentran. Lo confirman encuestas recientes que señalan que en AL se percibe a la UE como «modelo de integración regional» a seguir (Ruano, 2023). En medio de narrativas realistas, AL y la UE representan unas *rara avis* como actores regionales en construcción cuyos países individuales carecen del poder suficiente para competir en el juego geopolítico entre los grandes, pero a nivel colectivo aún son demasiado débiles o frágiles como para representar una alternativa de gobernanza global. En este sentido, la búsqueda

**La búsqueda de autonomía marca un camino medio entre las grandes potencias, la dependencia y la (imposible) autarquía. Fortalecer el regionalismo como estrategia primordial para alcanzar más autonomía es un objetivo compartido.**

de autonomía marca un camino medio entre las grandes potencias, la dependencia y la (imposible) autarquía. Fortalecer el regionalismo como estrategia primordial para alcanzar más autonomía es un objetivo compartido y quizás el único elemento verdaderamente estratégico en la relación europeo-latinoamericana, no para fortalecer los intercambios interregionales, sino para posicionarse conjuntamente en el escenario global, partiendo de un discurso autonomista cuya definición y objetivos coinciden en gran parte.

Hasta ahora, como ocurre en tantos otros ámbitos, los discursos y las acciones se desarrollan por separado y, aunque un documento de la Comisión Europea destaca que «crear alianzas estratégicas con países *like-minded* para promover la cooperación multilateral basada en reglas será un elemento importante de la autonomía estratégica abierta de la UE» (JRC, 2021: 72), no se menciona a AL. Conectar ambos debates autonomistas podría ser un nuevo punto de partida para fortalecer la descuidada relación entre AL y la UE e impulsar una cooperación más horizontal e internacional, entre otros para preservar lo que queda del multilateralismo o para abordar desafíos comunes como la rivalidad entre Estados Unidos y China. Ambas regiones parten de un enfoque común en un mundo que se aleja de los valores que históricamente han fundamentado la relación europeo-latinoamericana y que encuentra su máxima expresión en el compromiso de ambas regiones en torno a la Agenda 2030.

Con miras a la Cumbre del Futuro, convocada por Naciones Unidas para septiembre de 2024, AL y la UE podrían unir sus debates sobre autonomía para buscar posiciones comunes en una amplia gama de temas internacionales, como el cambio climático, el desarrollo sostenible o la política de drogas. A través de una «autonomía europeo-latinoamericana», ambas partes podrían ganar peso internacional y promover conjuntamente el retorno del multilateralismo y del derecho internacional como alternativa a la narrativa geopolítica realista que percibe el mundo como un escenario de fuerzas y poder.

## Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav; Deciancio, Melisa y Tussie, Diana (eds.) *Latin America in Global International Relations*. Nueva York y Londres: Routledge, 2022.
- Beaucillon, Charlotte. «Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor». *European Papers/European Forum*, vol. 8, n.º 2 (2023), p. 417-428.
- Borrell, Josep. «Por qué es importante la autonomía estratégica europea». *European External Action Service*, (3 de diciembre de 2020) (en línea) [https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea\\_es](https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es)
- Borrell, Josep. «UE-CELAC: una asociación estratégica para una nueva prosperidad». *Política Exterior*, (25 de octubre de 2023) (en línea) <https://www.politicaexterior.com/ue-celac-una-asociacion-estrategica/>
- Brands, Hal y Gaddis, John Luis. «The New Cold War: America, China, and the Echoes of History». *Foreign Affairs*, vol. 100, n.º 6 (2021), p. 10-20.
- Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro. «La Escuela de la Autonomía, América Latina y la Teoría de las Relaciones Internacionales». *Estudios Internacionales*, vol. 49, n.º 186 (2017), p. 39-89.
- Colacrai, Miryam. «Perspectivas Teóricas, Relaciones Internacionales y Política Exterior en Argentina. Devenir y situación actual». *Relaciones Internacionales*, vol. 51, n.º 194 (2019), p. 113-130.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- Comisión Europea. *Strategic Foresight Report 2023*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2023.
- Consejo de la UE. «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales». 7371/22 (21 de

- marzo de 2022) (en línea) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Ebrard, Marcelo. «Comparecencia del Lic. Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario De Relaciones Exteriores». Senado de la República, México (5 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.senado.gob.mx/65/intervenciones/1293/30713>
- Escudé, Carlos. «Realismo periférico», en: Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.) *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras*. Santiago de Chile: Ariadna ediciones, 1992, p. 35-39.
- European Commission. *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy of the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruselas, 2016.
- European Council. *EUCO 217/13*. Bruselas, 20 de diciembre de 2023.
- Faust, Jörg. «Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification». *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, n.º 4 (2004), p. 743-770.
- Fiott, Daniel. «Introduction. In search of meaning and action». *Chaillot Paper*, n.º 169 (2021), p. 4-6.
- Fortín, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2021.
- Franke, Ulrike y Varma, Tara. «Independence Play: Europe's pursuit of strategic autonomy». *Flash Scorecard*, ECFR, (18 de julio de 2019) (en línea) [https://ecfr.eu/special/independence\\_play\\_europes\\_pursuit\\_of\\_strategic\\_autonomy/](https://ecfr.eu/special/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy/)
- Giancalone, Rita. «Crisis y marco conceptual en el análisis teórico de la política exterior en América Latina». 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (26 al 28 de julio de 2017), Montevideo, Uruguay. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) (en línea) <https://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2#G>
- Gratius, Susanne. «EU-Latin America and the Caribbean: still 'natural partners'?). *Berlin Perspectives*, IEP, n.º 3 (2023) (en línea) <https://iep-berlin.de/en/projects/germany-and-europe/berlinperspectives/eu-celac-relations/>
- Gratius, Susanne y Mongan, Matias. «El Sur Global: construyendo un mundo postoccidental». *Gate Center*, Working paper n.º 14 (diciembre de 2023) (en línea) <https://gatecenter.org/el-sur-global-construyendo-un-mundo-postoccidental/>
- Grevi, Giovanni. «Strategic autonomy for European choices: the key to Europe's shaping power». *European Policy Center*, Discussion Paper, (19 de julio de 2019) (en línea) <https://www.epc.eu/en/publications/Strategic-autonomy-for-European-choices-The-key-to-Europes-shaping-p-213400>

- Guo, Jie. «The political economy of China–Latin America relations: the making of a post-boom paradigm». *China International Strategy Review*, vol. 5, (2023), p. 113-138.
- Harknett, Richard J. y Yalcin, Hassan B. «The Struggle for Autonomy: A Realist Structural Theory of International Relations». *International Studies Review*, vol. 14, n.º 4 (2012), p. 499-521.
- Howorth, Jolyon. «Strategic Autonomy: Why It's Not About Europe Going it Alone». *European View*, vol. 18, n.º 2 (2019), p. 254-270.
- Jaguaribe, Helio. «Dependencia y autonomía en América Latina», en: Helio Jaguaribe; Ferrer, Aldo; Wionczek, Miguel y Dos Santos, Theotonio. *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo XXI, 1969, p. 1-8.
- Jaguaribe, Helio. «Autonomía periférica y hegemonía céntrica». *Estudios Internacionales*, vol. 12, n.º 46 (1979), p. 91-130.
- JCR-Joint Research Centre. *Shaping and Securing the EU's open Strategic Autonomy by 2040 and beyond*. Bruselas: Publication Office of the European Union, 2021.
- Mearsheimer, John. J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven y London: Yale University Press, 2018.
- Míguez, María Cecilia. «The concept of autonomy as an epistemic foundation? Many paths, many turns», en: Acharya, Amitav; Deciancio, Melisa y Tussie, Diana (eds.) *Latin America in Global International Relations*. Nueva York y Londres: Routledge, 2022, p. 220-234.
- Miró, Joan. «Responding to the global disorder: the EU's quest for open strategic autonomy». *Global Society*, vol. 37, n.º 3 (2023), p. 315-335.
- Mongan, Matías. «Luces y sombras de la política exterior del gobierno Lula». *Foreign Affairs Latinoamérica*, (27 de julio de 2023) (en línea) <https://revistafal.com/luces-y-sombras-de-la-politica-exterior-del-gobierno-lula/>
- Morasso, Carla. «La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)». *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, n.º 123 (2016), p. 3-22.
- Nmas. «México tiene autonomía de criterio como EUA y Europa: Ebrard». *Nmas*, (31 de octubre de 2022) (en línea) <https://www.nmas.com.mx/noticieros/programas/despierta/videos/mexico-tiene-autonomia-criterio-como-eua-europa-ebrard/>
- NATO-North Atlantic Treaty Organization. «Defense Expenditure of NATO Countries (2014-2021)». *Press Release*. (11 de junio de 2021).
- Olivet, María Cecilia. «Unravelling interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia». *VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico*, octubre de 2005.

- Parlamento Europeo. «EU Strategic Autonomy 2013-2023: from concept to capacity». *Briefing. EU Strategic Autonomy Monitor*, (julio de 2022) (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2022\)733589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589)
- Powell, Charles; Tocci, Nathalie y Wolff, Guntram. «Making European Strategic Autonomy Work». *Project Syndicate*, (24 de noviembre de 2023) (en línea) <https://www.project-syndicate.org/commentary/spanish-eu-council-presidency-eu-strategic-autonomy-blueprint-by-charles-powell-et-al-2023-11>
- Puig, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: IAE, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- Ripley, Charles G. «Discourse in foreign policy», en: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017 (en línea) <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-411>
- Rodrigues, Gilberto M. A. «¿Autonomía pragmática? La nueva política exterior de Lula». *Análisis Carolina*, n.º 7 (2023), p. 1-14.
- Ruano, Lorena. «Visiones latinoamericanas de la Unión Europea como potencia normativa». *Fundación Carolina, Documentos de Trabajo*, n.º 86 (2023) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/visiones-latinoamericanas-de-la-union-europea-como-potencia-normativa/>
- Rubiolo, María Florencia y Baroni, Paola. «Argentina y el Sudeste de Asia: vinculaciones comerciales y política exterior en los casos de Indonesia y Vietnam (2003-2011)». *Latin American Journal of International Affairs*, vol. 4, n.º 2 (2012), p. 1-19.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur». *Perfiles Latinoamericanos*, n.º 21 (2002), p. 160-194.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel. «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 104 (2013), p. 157-180.
- Sanahuja, José Antonio. «Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR», en: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Junior, Haroldo (eds.) *El regionalismo "post-liberal" en AL y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2012, p. 19-72.
- Serbin, Andrés. *América Latina y el Caribe Frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, Globalización y Respuestas Regionales*. Buenos Aires: Ediciones CRIES, 2018.
- S&D-Socialists & Democrats. «S&D Group Strategy Paper on European Union Open Strategic Autonomy». *S&D*, (6 de febrero de 2023) (en línea)

- [https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2023-02/S%26D\\_Group\\_Strategy\\_Paper\\_on\\_European\\_Union\\_Open\\_Strategic\\_Autonomy\\_230206\\_0.pdf](https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2023-02/S%26D_Group_Strategy_Paper_on_European_Union_Open_Strategic_Autonomy_230206_0.pdf)
- Tickner, Arlene. «Autonomy and Latin American International Relations Thinking. Chapter 4», en: Domínguez, Jorge y Covarrubias, Ana (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Nueva York/London: Routledge, 2015, p. 74-85.
- Tokatlian, Juan Gabriel. «Estados Unidos-América Latina: por una diplomacia de equidistancia», en: Fortín, Carlos; Heine, Jorge y Ominami, Carlos (eds.) *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2021, p. 261-283.
- Unión Europea. «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», junio de 2016, (en línea) [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf)
- Verdes-Montenegro, Francisco. «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿En qué lugar queda América Latina?». *Fundación Carolina*, Documentos de Trabajo n.º 65 (2022) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/la-autonomia-estrategica-de-la-union-europea-en-que-lugar-queda-america-latina/>
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel. «Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification». *Third World Quarterly*, vol. 28, n.º 7 (2007), p. 1.309-1.326.
- Von der Leyen, Ursula. «State of the European Union 2023». *Comisión Europea*, (13 de septiembre de 2023) (en línea) [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023\\_en](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_en)
- Von Ondarza, Nicolai y Overhaus, Marco. «Rethinking Strategic Sovereignty: Narratives and Priorities for Europe after Russia's Attack on Ukraine». *SWP Comment*, n.º 31, (28 de abril de 2022) (en línea) <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022C31/>
- Waever, Ole, «Chapter 3: Securitization and De-securitization», en: Lipschutz, Ronnie (ed.) *On Security*. Nueva York: Columbia University Press, 1995, p. 46-87.
- Wehner, Leslie. «Chile's rush to free trade agreements». *Revista de Ciencia Política*, vol. 31, n.º 2 (2011), p. 207-226.



# América Latina en el nuevo escenario internacional: ¿qué espacio hay para el regionalismo y la cooperación regional?

## Latin America on the new international stage: what room for regionalism and regional cooperation?

**Andrea C. Bianculli**

Profesora agregada, coordinadora del Máster en Relaciones Internacionales, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).

abianculli@ibeai.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1352-1772>

**Cómo citar este artículo:** Bianculli, Andrea C. «América Latina en el nuevo escenario internacional: ¿qué espacio hay para el regionalismo y la cooperación regional?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), p. 89-110. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.89

**Resumen:** El sistema internacional atraviesa una etapa de transición, marcada por el debilitamiento del multilateralismo, la contestación del orden liberal y la consolidación de nuevos liderazgos globales; además, distintas crisis transfronterizas, como la pandemia de la COVID-19, han profundizado los efectos de estos cambios a nivel regional. En este contexto, ¿cuál es el espacio para la cooperación regional en América Latina? En tanto herramienta de concertación regional y de integración en los flujos y dinámicas internacionales, el regionalismo evidencia logros y retos pendientes. En términos analíticos, el artículo plantea una aproximación que permite examinar el conjunto de intereses, ideas e instituciones en juego a nivel regional en América Latina. El argumento central es que la dinámica cambiante del regionalismo resulta del modo en que los intereses de los estados interactúan con las ideas sobre la región en un entorno institucional específico a lo largo del tiempo.

**Palabras clave:** América Latina, ideas, intereses, instituciones, regionalismo, cooperación regional, crisis, orden internacional

**Abstract:** *The international system is in a period of transition, marked by a weakening of multilateralism, challenges to the liberal order and the consolidation of new global leaderships. In addition, various cross-border crises, like the COVID-19 pandemic, have compounded the effects of these changes at a regional level. Given this context, what room is there for regional cooperation in Latin America? As a tool for regional coordination and integration into international flows and dynamics, regionalism can boast achievements, but challenges remain. In analytical terms, this paper proposes an approach that enables an examination of the combination of interests, ideas and institutions at play on a regional level in Latin America. The central argument is that the changing dynamics of regionalism are a product of the way in which states' interests interact with ideas about the region in a specific institutional environment over time.*

**Key words:** *Latin America, ideas, interests, institutions, regionalism, regional cooperation, crisis, international order*

Desde el inicio del siglo XXI, el sistema internacional atraviesa una etapa de transición y de cambio de ciclo, marcada por el debilitamiento de las reglas e instituciones multilaterales, la contestación del orden liberal internacional, y la consolidación de nuevos liderazgos globales. Más recientemente, la pandemia de la COVID-19 de 2020 y la guerra en Ucrania, iniciada en febrero de 2022, han profundizado y amplificado los efectos de estas varias crisis, generando una creciente inestabilidad e incertidumbre.

En este contexto, los regionalismos también evidencian un momento de fatiga, crisis y estrés (Nolte y Weiffen, 2021; Meyer y Telò, 2019) que, en América Latina, asume unas características y desafíos particulares derivados de su propio modelo de desarrollo e inserción internacional, dos factores clave para entender la historia de integración y cooperación en la región. La crisis del regionalismo latinoamericano se asocia al fin del ciclo progresista que marcó el ritmo económico, político y social de estos países en los tres primeros lustros del siglo XXI. El fuerte activismo regional de esos años comienza a desacelerarse y a mostrar algunas debilidades y limitaciones hacia 2014,

**La dinámica cambiante de las organizaciones regionales existentes en América Latina es el resultado del modo en que los intereses de los estados interactúan con las ideas sobre la región en un entorno institucional específico.**

como correlato de las dinámicas nacionales, pero también de los cambios en los equilibrios de poder en el ámbito internacional y del fin del llamado boom de las *commodities* o materias primas.

Este artículo argumenta que el regionalismo, como instrumento de concertación regional y de integración en los flujos y dinámicas internacionales, exhibe resultados mixtos de logros y retos aún pendientes. En términos analíticos, estos resultados indican que el regionalismo debe ser entendido como un proceso complejo y no lineal, que responde a una combinación de variables internas y externas (Bianculli, 2016). Sin embargo, sin descartar la relevancia de los factores externos, el artículo plantea la necesidad de una aproximación que permita examinar el conjunto de intereses, ideas e instituciones en juego a nivel regional. El argumento central es que la dinámica cambiante de las organizaciones regionales existentes en América Latina es el resultado del modo en que los intereses de los estados interactúan con las ideas sobre la región en un entorno institucional específico (Bianculli, 2022).

A fin de desarrollar este argumento, el artículo ofrece, en primer lugar, un breve recorrido por los años de ebullición del regionalismo en América Latina, haciendo hincapié en las iniciativas implementadas a inicios del nuevo siglo. En segundo lugar, examina los retos derivados del cambio de ciclo, el cual generó un proceso generalizado de desgaste, agotamiento y fragilidad en la arquitectura de la gobernanza regional. En tercer lugar, se focaliza en los últimos tres años y discute los



avances de la región y de la cooperación regional en un escenario pospandemia, en un complejo contexto político y geopolítico. Finalmente, esboza algunas ideas en términos de las potencialidades y obstáculos que enfrentan los países de la región a fin de promover respuestas concertadas a los desafíos globales actuales; más específicamente, en qué medida y de qué manera el regionalismo y la cooperación regional ofrecen hoy un espacio para la articulación de respuestas comunes, como región, a este orden internacional en crisis y a los retos y desafíos que ello comporta.

## El regionalismo y la cooperación regional en América Latina

El regionalismo en América Latina conoce una larga historia, que se remonta a los llamamientos a la unidad política durante las guerras de independencia del siglo XIX, entrelazándose con los procesos de construcción del Estado-nación. Sin embargo, esta idea de región no cuajará de manera más institucionalizada hasta la segunda mitad del siglo XX, a través de los proyectos del viejo y el nuevo regionalismo. Mientras que, a partir de 1950, el primero propugnaba la cooperación económica bajo un esquema defensivo y en un intento de modificar las relaciones entre el centro y la periferia del sistema internacional, el nuevo regionalismo de la década de 1990 promovía la apertura al capitalismo global, la transnacionalización del comercio y la producción y la liberalización progresiva de los mercados de los países de la región.

El cambio de siglo también supuso un fuerte activismo regional, el cual reavivó el debate teórico sobre las novedades, y no tanto sobre las continuidades, que generaban estos proyectos. En ese momento se habla de regionalismo posliberal (Veiga y Ríos, 2007) y poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012), entre otros. Desde un punto de vista teórico, la proliferación de calificativos o adjetivos plantea problemas de «estiramiento conceptual» y límites poco claros para dar cuenta de los nuevos casos (Sartori, 1970). En términos empíricos, es evidente que durante estos años América Latina exhibía un mosaico complejo de proyectos regionales, articulados en función de diferentes objetivos y mostrando diferencias en sus desarrollos institucionales, así como una superposición en términos de miembros y/o agendas (Bianculli, 2022). Pero, a partir de 2014, el regionalismo se ha visto afectado por la desaceleración del llamado boom de las *commodities* o materias primas y los cambios en los equilibrios de poder a nivel nacional e internacional. Además, en 2020, la pandemia de la COVID-19 y, desde febrero de 2022, el conflicto en Ucrania, han agudizado algunos de los retos ya presentes en el escenario regional.

Este artículo parte de la premisa de que el regionalismo y la cooperación regional en América Latina han estado históricamente ligados al modelo de desarrollo y de inserción internacional (ibídem, 2016) de la región. En este sentido, plantea que, a fin de entender la evolución de los procesos de integración regional del área latinoamericana, debemos atender al contexto internacional y geopolítico, por un lado, y al conjunto de *intereses, ideas e instituciones* en juego a nivel regional, por otro. El supuesto principal es que el cambio en las organizaciones regionales resulta de la interacción entre los intereses de los estados y las ideas sobre la región en un determinado entorno institucional a través del tiempo (ibídem, 2022). Así, se enfatiza la noción de regionalismo como proceso, en el que el contexto y el tiempo desempeñan un rol clave.

Respecto a los *intereses* de los estados, estos son importantes para impulsar y dirigir los procesos regionales, especialmente en un contexto en el que las orga-

**En América Latina, el *qué* y el *para qué* de la región han estado claramente asociados al modelo de desarrollo, en la medida en que los países han buscado potenciar su soberanía, así como su inserción en la arena internacional.**

nizaciones regionales se configuran principalmente como mecanismos y marcos intergubernamentales. De hecho, el intergubernamentalismo está en el ADN de las organizaciones regionales en América Latina. En este escenario, las presidencias y el presidencialismo son factores cruciales que impulsan la creación de organizaciones regionales y su posterior cambio y desarrollo (Malamud, 2003). Sin embargo, y a pesar de la relevancia del presidencialismo, el rol de las presidencias debe precisarse más en relación con otros dos factores: la idea sobre la región y el entorno institucional. Mientras que el presidencialismo permanece constante, los dos últimos factores están sujetos a cambios, por lo que las presidencias se enfrentan a limitaciones o recursos en función del grado de sinergia y convergencia entre los intereses materiales de los estados, las ideas sobre la región y las instituciones regionales (Bianculli, 2022).

Con referencia a las *ideas* sobre la región y el regionalismo, estas remiten a cómo se definen y construyen la cooperación y la integración regionales, sus contornos y objetivos. Ello recoge la noción de considerar las regiones como espacios construidos social y políticamente y las políticas e instituciones regionales como reflejo de dichas ideas (Hurrell, 1995). Las ideas condicionan y limitan lo que es posible y aceptable (Fawcett, 2015), es decir, enmarcan y orientan las opciones políticas de los actores y otorgan legitimidad a la acción política. En el caso de América Latina, el *qué* y el *para qué* de la región han estado claramente asociados al modelo de desarrollo, en la medida en que los países han buscado potenciar su soberanía, así como su inserción en la arena internacional. Sin embargo, el debate sobre la economía política del desarrollo ha estado marcado por una tensión entre las estrategias de mercado

internistas dirigidas por el Estado y los enfoques aperturistas dirigidos por el mercado o, dicho de otro modo, entre el enfoque estructuralista destinado a transformar la estructura productiva de la economía y el paradigma clásico del libre comercio (Kingstone, 2018). Estos dos enfoques diferentes y contrapuestos han funcionado como ideas programáticas, ofreciendo a los responsables políticos directrices u hojas de ruta para «formular respuestas a retos concretos» (Berman, 1998: 21).

Por último, el *entorno institucional* se refiere al contexto proporcionado por las organizaciones ya existentes (Hofmann, 2011). En un mundo cada vez más institucionalizado, la creación, la continuidad y el cambio de las organizaciones regionales deben analizarse en referencia a las instituciones existentes. El supuesto subyacente a este marco es que los estados, es decir, las presidencias, desempeñan un papel crucial en la «traducción» de las ideas programáticas en decisiones políticas reales (King, 1992), lo que opera dentro de un entorno institucional específico. Las ideas sirven para explicar no solo la creación, sino también el cambio y la continuidad en los contextos institucionales (Schmidt, 2010), mientras que las instituciones ya existentes definirán los canales y mecanismos por los que las ideas se traducen en cambios políticos o institucionales (Hall, 1992).

En síntesis, los factores materiales (intereses), ideales e institucionales son elementos muy necesarios para comprender el complejo mundo del regionalismo (Laursen, 2010). Los entornos institucionales, los intereses de los estados y la idea sobre la región y la cooperación regional son centrales para explicar las historias y trayectorias regionales. Consecuentemente, para desentrañar la dinámica de los procesos regionales de formación y cambio, es necesario aplicar un enfoque dinámico en el que los intereses y las ideas sobre la región se consideren factores que interactúan en configuraciones institucionales específicas. Se trata de ver cómo estos se articulan a lo largo del tiempo para entender, así, cambios y continuidades en las formas y agendas del regionalismo en América Latina.

## **América Latina y la cooperación regional: del auge al ocaso en dos tiempos**

### **Cambio de siglo y reacción al regionalismo abierto**

Con el cambio de siglo, América Latina evidencia un fuerte activismo regional. Las iniciativas regionales que proliferaron durante los primeros 15 años del siglo XXI buscaban ofrecer una respuesta a las transformaciones globales y regionales. A nivel global, al descrédito y deslegitimación de las políticas neoliberales

enmarcadas en el Consenso de Washington (Sanahuja, 2010) se sumó la reconfiguración de los poderes regionales y la emergencia de actores que querían potenciar su rol y lugar en la escena internacional. Así, coincidieron la menor atención política de Estados Unidos hacia la región, producto del 11-S y su lucha contra el terrorismo global, y el ascenso de China, entre otros. En relación con el primero, el regionalismo se presenta como el «resultado de un desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por Estados Unidos» bajo contornos institucionales poshegemónicos (Riggirozzi y Tussie, 2012: 12). Referente al segundo, la expansión de las relaciones entre China y América Latina desafía la ya reducida influencia de Estados Unidos y la Unión Europea (UE)<sup>1</sup> en el área latinoamericana.

Desde una perspectiva regional, los proyectos de cooperación más recientes se explican por el fracaso de las políticas neoliberales de la década de 1990 y suponen una reacción –aunque no homogénea a través de la región– a los procesos de regionalismo abierto basados en la apertura al capitalismo global, la transnacionalización del comercio y la producción y la liberalización progresiva de los mercados. De hecho, el *entorno institucional* incluía una variedad de iniciativas regionales y subregionales que representaban una diversidad de objetivos y operaban a distintos niveles, lo que dio lugar a un marco institucional complejo y denso.

A partir de mediados de los noventa, la región se vio sumida en numerosos procesos de negociación comercial a nivel regional, interregional y multilateral (Bianculli, 2017). Con el avance del nuevo siglo, se enfrentó a la negociación de lo que podría haber sido la mayor zona de libre comercio del mundo –el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)–, que englobaría a todos los países de las Américas, con la única excepción de Cuba, y que debía finalizar en 2005. Sin embargo, este plazo no se cumplió ya que las negociaciones se disolvieron dadas las visiones contrapuestas en materia de cooperación regional e integración comercial que tenían Estados Unidos y los países de la región, especialmente de

---

1. Durante la década de 1990, la UE ofrece un modelo de gobernanza regional basado en la cohesión social, la democracia y los derechos humanos. Sin embargo, a partir de la crisis financiera de 2007-2008 y la posterior subordinación de las políticas económicas y sociales a la primacía de la austeridad como respuesta a esta crisis, el bloque pierde relevancia material e ideacional o normativa. La respuesta europea divergió de las políticas expansivas entonces implementadas en la región, especialmente en América del Sur. A su vez, la Directiva europea de retorno (Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular) recibió un rechazo contundente en la región como contraejemplo de cómo debía definirse la gobernanza migratoria regional.

América del Sur; finalmente, el proceso se paralizó ese mismo año. Mientras Estados Unidos viraba hacia la firma de acuerdos bilaterales con Colombia, Ecuador y Perú, creando tensiones comerciales y políticas en el seno de la Comunidad Andina (CAN), debilitándola, Venezuela promovía el Acuerdo de Integración de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), firmado en 2004, como opción radical y alternativa al modelo de integración comercial patrocinado por Estados Unidos en el marco del ALCA. Simultáneamente, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) bajo el liderazgo de Brasil<sup>2</sup>, con el objetivo de establecer un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el Mercado Común del Sur (Mercosur) –que diera como resultado un espacio económico ampliado– y de promover la integración física.

En este contexto, el llamado Consenso de Buenos Aires de 2003, liderado por Argentina y Brasil, planteó una *idea de región y regionalismo* que implicaba sustituir el énfasis anterior en la liberalización económica y comercial por el fortalecimiento de la cooperación en cuestiones monetarias, financieras y energéticas (Veiga y Rios, 2007), así como en las dimensiones política, social y productiva del regionalismo. Asimismo, enfatizaba el papel central de los estados y la participación de los actores sociales para aumentar su legitimidad. Esta narrativa regional estaba en consonancia con la crisis de fin de siglo que marcó el final del neoliberalismo en la región –a medida que los estados cuestionaban el valor de la liberalización del comercio, las reformas orientadas al mercado y la (des)regulación– y promovía un mayor rol para el Estado, el desarrollo y la política tanto a escala nacional como regional.

De esta forma, tanto el entorno institucional como esta idea sobre la región funcionaron como un recurso para los *intereses* de los actores estatales. En conjunto, esta configuración material, ideacional e institucional tuvo importantes implicaciones a nivel regional. Ello se tradujo en transformaciones en los proyectos regionales, como en el caso del relanzamiento del Mercosur, así como la transformación de la CSN en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), no solo para promover la integración comercial, sino también para establecer un esquema regional amplio que incluyera cooperación política en seguridad, infraestructura, energía y en distintas agendas sociales, como por ejemplo en salud. Liderada por Brasil, UNASUR fue resultado de un proceso complejo que incluyó negociaciones con otros países de la región, como Argentina y Venezuela (Bianculli, 2022).

---

2. La CSN institucionaliza la idea de un Área de Libre Comercio de América del Sur propugnada por Brasil a partir de 1993 para contrarrestar el rol de Estados Unidos y el ALCA en la región.

Sin embargo, esta ruptura con el modelo de regionalismo abierto no fue homogénea a través de la región. Así, por ejemplo, la Alianza del Pacífico (AP) se concibe en 2011 como una iniciativa de libre comercio y apertura de mercados, en la medida en que nuclea a aquellos países que han establecido un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (Chile, Colombia, México y Perú), mientras que proyectos como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), mantuvieron el modelo de integración adoptado en su fundación en la década de 1990, basado en la apertura de mercados y la liberalización comercial. En este caso, observamos una conjunción diferente de *intereses* y de *ideas* en la medida en que estos convergen hacia una *idea de región y regionalismo* pragmática y centrada en afianzar una estrategia abierta de liberalización del comercio regional.

De todas maneras, si bien la agenda comercial no desapareció de los marcos regionales<sup>3</sup>, esta se ha definido con actores extrarregionales y de manera bilateral en el marco del llamado boom de las *commodities*, siendo China un actor central. En un escenario marcado por el incremento de los precios de las materias primas y una alta demanda de productos primarios por parte de China y, en menor medida, de India, América Latina jugó un papel importante en la exportación de productos primarios renovables y no renovables. Si bien el boom de las materias primas dinamizó la oferta exportable latinoamericana, especialmente en América del Sur, y permitió que la región accediera a un flujo de recursos económicos relevantes sin precedentes hasta ese momento, así como a una mayor oferta de financiamiento internacional (Pose y Bizzozero, 2019), también provocó una reprimarización de las economías. Además, y en la medida en que estas exportaciones se destinaron principalmente a mercados extrarregionales, entre ellos, China, el comercio intrarregional se mantuvo muy bajo<sup>4</sup>.

De esta manera, con el cambio de siglo, los mecanismos de cooperación e integración regional evidenciaron una mayor diversidad. Así, aunque algunas iniciativas priorizaron agendas no comerciales, incluyendo la cooperación monetaria, financiera y energética, y las dimensiones política, social y productiva, otras, en cambio, mantuvieron un esquema centrado en la liberalización económica y comercial. Esto refleja el desvanecimiento de la

---

3. Al respecto, véase, por ejemplo, el relanzamiento de las negociaciones por un acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE en 2010.

4. En 2014, solo un 19,2% de las exportaciones se dirigieron a otro país de la región, a diferencia de lo que ocurre en la UE y proyectos regionales en Asia Oriental y Pacífico, donde el comercio interregional alcanza o supera el 50% (CEPAL, 2014).

convergencia liberal de los años dorados del neoliberalismo y la articulación de diferentes estrategias; tendencias que se vieron reforzadas también por las transformaciones en la economía política internacional y el surgimiento de nuevos actores, especialmente China, y otros socios comerciales emergentes (Corea del Sur, la India y Rusia). Fueron unos cambios que posibilitaron la diversificación y multiplicación de las relaciones políticas, económicas y financieras de la región, al margen de sus socios tradicionales, es decir, Estados Unidos y la UE.

### **Crónica de un declive anunciado (2014-2020)**

Anunciado o no, hacia 2014, y más marcadamente desde 2015, la región comenzó a mostrar signos de cansancio, ralentización y desgaste producto de importantes transformaciones a nivel internacional y de realineamientos y cambios al interior de la región. A *nivel internacional*, 2014 marcó el fin del boom de las *commodities* debido a la desaceleración del crecimiento en China, entre otros factores. Y, en 2020, las políticas implementadas para contener la propagación de la COVID-19 acentuaron aún más esta tendencia negativa al generar una brusca retracción del comercio mundial.

Desde una perspectiva regional, el *entorno institucional* se caracterizaba por la presencia de una multiplicidad de organizaciones, donde las agendas y las membresías se solapaban. Así, por ejemplo, el Mercosur, que ya mostraba debilidades comerciales, promovió con más énfasis la agenda social y política. UNASUR, por su parte, buscó capitalizar las iniciativas comerciales ya existentes (Mercosur, CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam) e ir más allá de la convergencia entre estos procesos; añadiendo, además, nuevas agendas de cooperación, incluyendo energía, infraestructura e integración física, defensa, políticas sociales y financieras, basándose en la inclusión social y en la reducción de las asimetrías como una de sus prioridades esenciales. En este escenario institucional, la AP o incluso el SICA mantuvieron un perfil centrado en el mercado y en la profundización de la liberalización e integración comercial. De todas maneras, existían importantes superposiciones y membresías múltiples entre los países miembros. Tanto Mercosur como la CAN han presentado solapamientos con UNASUR y, en algunos casos, también con ALBA. Algo similar se ha observado en la AP que, por otro lado, es el único bloque regional al que pertenece México. Con el tiempo, los países de la región han mostrado una creciente heterogeneidad entre los gobiernos revisionistas o progresistas y aquellos más abiertos, lo cual ha tenido su correlato a nivel regional.



En cualquier caso, un nuevo ciclo político y económico se inauguraba en 2015 en la región y varios países giraron hacia la derecha<sup>5</sup>. Más que un giro ideológico, este cambio supuso un proceso de alternancia marcado por un voto castigo a los oficialismos desgastados por sus políticas. Esto afectó tanto a los gobiernos progresistas (Luna y Rovira, 2021) como a los de derecha y centro-derecha, como es el caso de aquellos países miembros de la AP (González *et al.*, 2021). Estas nuevas administraciones buscaron distanciarse de las políticas aplicadas anteriormente y asumieron unos *intereses* más liberales, puesto que a nivel de la política exterior manifestaron una mayor cercanía con Estados Unidos. Sin embargo, como en el caso de los gobiernos progresistas, evidenciaron también importantes variaciones en sus prioridades y agendas dando lugar a distintas alternativas. En términos políticos, los estados de la región exhibían mayor fragmentación ideológica y polarización política; todo lo cual reverberaría en la arena regional.

Con el giro conservador, la *idea de región y de cooperación regional* entendida como promoción y apertura comercial ganó centralidad, al mismo tiempo que se buscaba relanzar las relaciones económicas y comerciales basadas en la flexibilidad y la apertura a los mercados internacionales. Esto incluyó la discusión de una serie de iniciativas a fin de promover la convergencia entre la AP y el Mercosur, así como el establecimiento de una unión aduanera entre Guatemala y Honduras en 2017, a la que El Salvador se adhirió un año después. A partir de 2016, se reactivó la negociación del acuerdo entre la UE y Mercosur después de su relanzamiento en 2010, finalizando en junio de 2019 con la firma de un acuerdo político para un tratado de libre comercio aún pendiente de ratificación (Bianculli, 2023)<sup>6</sup>. Finalmente, en 2016 Ecuador se adhirió al tratado de libre comercio entre la UE y Colombia y Perú (2012) –como miembros de la CAN–.

Sin embargo, estos acuerdos no han logrado compensar los impactos negativos del fin del auge de las materias primas y la caída de los precios internacionales a partir de 2014. Hacia 2019, el comercio intrarregional se desaceleró, como lo muestran el Mercosur y la Comunidad del Caribe (CARICOM), y también la AP y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), si bien de manera más moderada en estos dos últimos. Este cambio de ciclo en la dinámica exportadora acentuó algunas tendencias ya presentes: una ralentización de las economías de la región, una baja tasa de comercio interregional y un marcado proceso de reprimarización. Esto redundó en un debilitamiento de las capacidades indus-

---

5. Por ejemplo, Macri (Argentina, 2015), Moreno y Piñera (Ecuador y Chile, respectivamente, 2017), y Bolsonaro y Duque (Brasil y Colombia, 2018).

6. Un año más tarde ambas partes concluyeron el acuerdo de diálogo político y cooperación.



triales y, consecuentemente, de la regionalización económica (Nolte, 2022). De hecho, el sexenio 2014-2019 no solo fue el período de menor crecimiento económico para la región desde 1950, sino que el ritmo de crecimiento fue incluso inferior al de la «década pérdida» de 1980 (CEPAL, 2020).

A esta debilidad económica se sumaba el agotamiento de los mecanismos regionales de concertación política. La región exhibía una fuerte polarización política entre los gobiernos; especialmente en América del Sur, entre aquellos que promovían una *idea de región y cooperación regional* basada en la apertura comercial y los que pregonaban una cooperación regional política y social. Consecuentemente, la construcción de consensos en torno a las agendas políticas y sociales devino una tarea compleja, incluso imposible. Esto quedó patente en la implosión de UNASUR ante el estancamiento causado por la incapacidad de los estados miembros para nombrar un nuevo secretario general en febrero de 2017. En un contexto de polarización, principalmente sobre cómo abordar la crisis en Venezuela, UNASUR no había logrado cumplir con su «rol político de estabilizador o mediador frente a crisis institucionales» (Llenderozas, 2015: 210). A finales de 2019, la mayoría de los miembros de UNASUR iniciaron el proceso de retirada de su tratado. Por otra parte, la falta de consenso en torno de cómo responder de manera concertada a la crisis venezolana incidió negativamente en la capacidad de convocatoria de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Sus actividades se paralizaron entre 2018 y 2020 tras la última cumbre de 2017, con la asistencia de solo 11 presidentes. Brasil, por su parte, se retiró en 2020.

En estos años, se promovieron mecanismos regionales alternativos e incluso ad hoc, que no tardaron en mostrar sus limitaciones ante la divergencia creciente en torno de la idea de región y regionalismo. Respondiendo a la iniciativa de los entonces presidentes de Chile y Colombia (Sebastián Piñera e Iván Duque, respectivamente), el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR), creado en 2019, reiteró su compromiso con la economía de mercado. Sin embargo, este mecanismo tenía como objetivo principal ofrecer un espacio político para actuar frente a la crisis de Venezuela, en contraposición ideológica a UNASUR, aun cuando dentro de esta organización sí habían coexistido distintas tendencias políticas. El Grupo de Lima, establecido en 2017 por gobiernos de derecha, también buscó dar respuestas a las crisis en Venezuela, pero con exiguos resultados.

A medida que se acercaba el fin de la segunda década del siglo XXI, la cooperación regional en América Latina presentaba un cuadro complejo. Por un lado, las debilidades económicas y políticas observadas desde 2014-2015 generaron en 2019 una serie de protestas masivas producto del descontento social y la creciente pobreza y precariedad en países como Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. Asimismo, la disrupción política, económica y social en este último país generó el mayor desplazamiento de personas en la historia de la región y, asociado a esto,

una dramática crisis humanitaria: hasta noviembre de 2020, más de 5,4 millones de refugiados y migrantes venezolanos habían dejado su país de origen y se estima que 4,6 millones se habían desplazado dentro de la región, añadiendo presión a los regímenes migratorios nacionales y regionales (Bianculli *et al.*, 2021). Por otro lado, la pandemia de la COVID-19 supuso una nueva crisis transfronteriza para la región. Si bien esta llegó tarde a América Latina (los primeros casos se detectaron a finales de febrero de 2020), fue la región más afectada por la pandemia en términos de pérdida de vidas humanas, y supuso enormes costos económicos, financieros, políticos y sociales. Las políticas desplegadas para contener el brote y mitigar sus consecuencias económicas y sociales fueron mayoritariamente a nivel nacional. A nivel regional, se alcanzaron algunas medidas comunes importantes, aunque variadas en su alcance y profundidad, así como en sus resultados. Mercosur rápidamente aprobó un fondo de emergencia para reforzar el proyecto regional denominado «Investigación, Educación y Biotecnologías aplicadas a la Salud», en marcha desde 2011, al mismo tiempo que se lanzaron algunas líneas de acción conjuntas (intercambio de información y estadísticas sobre la evolución de la pandemia y las medidas adoptadas), así como la creación del Observatorio Epidemiológico Fronterizo del Mercosur. Por su parte, el SICA y CARICOM generaron un espacio regional para coordinar respuestas concertadas (Agostinis y Parthenay, 2021). Impulsada por la Presidencia pro tempore de México (2020 y 2021), y en coordinación con Argentina, la CELAC logró reposicionarse en la agenda regional y desarrollar varias iniciativas de cooperación técnica en salud (Castro Silva y Quiliconi, 2022). Sin embargo, la agenda obvió temas políticos más sensibles y frente a los cuales los países de la región mantenían importantes diferencias, como es el caso de Venezuela (Ruano, 2023).

## **América Latina, el regionalismo y un nuevo mapa geopolítico**

El inicio de la tercera década del siglo XXI enfrenta al regionalismo y la cooperación regional en América Latina a nuevas condiciones tanto al interior de la región como en el contexto internacional. Desde un punto de vista *internacional*, la región se encuentra ante un escenario global complejo: una crisis global, como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, donde se acentúan las reconfiguraciones que se venían dando en el sistema internacional producto del declive relativo de Estados Unidos, del ascenso de China, y la competencia estratégica entre ambos, escenificada en el ámbito multilateral. Por otro lado, a una

mayor volatilidad de los precios de las materias primas, se suma un incremento en la tasa de interés internacional, ya que China, hasta entonces un importante dinamizador de la economía mundial, muestra una fuerte desaceleración. Finalmente, la disputa entre grandes potencias y la guerra en Ucrania añaden complejidad al contexto geopolítico que enfrenta América Latina.

Desde una perspectiva regional, el *entorno institucional* exhibe fragmentación, fragilidad y estancamiento, producto de una compleja arquitectura, la superposición de membresías y agendas, así como la proliferación de mecanismos ad hoc ante las dificultades de alcanzar consensos dentro de las estructuras regionales formales. En términos comerciales, a partir de 2022, el comercio intrarregional inició un proceso de recuperación, que, sin embargo, no ha logrado compensar los efectos de un declive iniciado a mediados de la década de 2010 y que se profundizó en 2020 producto de la pandemia.

De todas maneras, y si bien el desempeño positivo del comercio intrarregional se ha dado en los principales bloques regionales (Mercosur, CAN, MCCA, AP, CARICOM), la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de la región «sigue siendo una de las más bajas a nivel mundial» (CEPAL, 2023: 67).

Además, se desaceleran los flujos comerciales hacia China, mientras que las exportaciones a la UE y Estados Unidos mantienen un crecimiento de dos dígitos año tras año (CEPAL, 2023).

Estos desarrollos evidencian el relativo descuido de la agenda comercial por parte de los procesos regionales. Por ejemplo, los 30 años del Mercosur suponen un momento de balance que coincide con la pandemia de la COVID-19 y sus dramáticas consecuencias económicas y sociales en la región, así como el desacople entre los dos socios principales, Argentina y Brasil. Sin embargo, los análisis coinciden en destacar la resiliencia del bloque, y un proceso que muestra logros en algunos planos, aunque déficits en otros (véase Bas Vilizzio y Zelicovich, 2021). Por su parte, la AP quedó paralizada ante la negativa de México de entregar la Presidencia pro tempore a Perú luego de que su presidente, Pedro Castillo, fuera destituido en diciembre de 2022 tras un autogolpe de Estado. Estos roces diplomáticos afectan al bloque mientras las cumbres presidenciales siguen interrumpidas. En lo que hace a los espacios de concertación política, la CELAC mantiene signos de reactivación a partir del liderazgo de México, en cooperación con Argentina, mientras que UNASUR se encuentra paralizada. De hecho, la llamada de Argentina a su reconstrucción en octubre de 2020 no encontró demasiado eco en la región. Finalmente, la

**En América Latina, hoy, desde una perspectiva regional, el *entorno institucional* exhibe fragmentación, fragilidad y estancamiento, producto de una compleja arquitectura, la superposición de membresías y agendas, así como la proliferación de mecanismos ad hoc ante las dificultades de alcanzar consensos dentro de las estructuras regionales formales.**

crisis permanente en Venezuela ha sido el epicentro de la crisis del regionalismo en América Latina (González *et al.*, 2021), llevando a su debilitamiento (Nolte, 2022) e incluso a la desregionalización de las soluciones a los problemas de gobernanza regional (Legler, 2020). Consecuentemente, América Latina resulta más permeable a la participación de actores extrarregionales<sup>7</sup>, como lo muestra, por ejemplo, la crisis de recepción migratoria venezolana (Bianculli *et al.*, 2021).

Referente a los *intereses*, distintas victorias electorales reforzaron el giro progresista iniciado con los triunfos de López Obrador en México (2018) y Fernández en Argentina (2019). Así, en 2022 solo Ecuador, Paraguay y Uruguay, y dos de los siete países centroamericanos, contaban con gobiernos conservadores. Mientras que algunos de estos gobiernos han supuesto el regreso de partidos progresistas tras el fracaso de los gobiernos anteriores de corte conservador, otros países se estrenan con gobiernos de izquierda por primera vez (Colombia, Honduras, México, Perú). Finalmente, algunos países giran de manera más marcada al autoritarismo (El Salvador, Nicaragua, Venezuela). Se habla entonces de una nueva marea rosa o marea 2.0 producto de la insatisfacción ante la falta de respuesta de los gobiernos al deterioro de las condiciones sociales desde 2009<sup>8</sup> (Dabène, 2023). Sin embargo, se trata de «una izquierda de la escasez» (Natanson, 2022: 32), fuertemente marcada por procesos inflacionarios y, en algunos casos, por procesos devaluatorios, mientras que muchos exhiben problemas de déficit fiscal. De ahí que las perspectivas de crecimiento económico sean moderadas e incluso negativas, lo cual afecta la posibilidad de gestionar políticas que ayuden a responder a las demandas sociales.

La *idea de región y de cooperación regional* evidencia cierta polarización ideológica entre los gobiernos de la región, por un lado, y la falta de claros liderazgos propositivos, por el otro. En este ámbito, la región como espacio de concertación política se traduce, por ejemplo, en la organización de la VI Cumbre de la CELAC en 2021 bajo el liderazgo de México. Asimismo, Argentina fue relevante para seguir avanzando en el relanzamiento de este foro y, especialmente, para reactivar las relaciones con la UE a través de la Tercera Reunión de Ministros

- 
7. Los actores extrarregionales incluyen, entre otros, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como el Grupo de Amigos del Proceso de Quito (Suiza, Estados Unidos, España, Alemania, Canadá y la Unión Europea).
  8. Este análisis se terminó de redactar en septiembre de 2023. En las conclusiones se actualiza, con la victoria de Javier Milei en Argentina e información sobre las elecciones en México de junio de 2024.

de Relaciones Exteriores CELAC-UE en octubre de 2022<sup>9</sup>. Bajo el lema «Renovando la alianza birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible», dicho encuentro sirvió de preparación para la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023 en Bruselas, bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea y luego de un impasse de ocho años. En enero de 2023, Argentina también acogió la VII Cumbre de la CELAC, que escenificó la reincorporación de Brasil al foro tras la victoria electoral de Lula. La reunión culminó con una larga declaración que incluía 111 puntos, junto con un conjunto de declaraciones adicionales. El documento final incluye una importante variedad de temas, todos de relevancia para la región en un contexto de recuperación tras la pandemia y de nuevos y múltiples retos a nivel global. Así, destacan agendas que van desde el medio ambiente, a la salud, la seguridad alimentaria, la migración, la educación, la ciencia y la investigación, así como la necesidad de contar con mejores condiciones crediticias a través de las instituciones financieras regionales e internacionales. Cabe destacar que, en sus primeros puntos, la declaración final enfatiza dos temas centrales en el actual contexto geopolítico. En primer lugar, el compromiso de los países para avanzar en el proceso de integración y la articulación de América Latina y el Caribe «como una comunidad de naciones soberanas, capaz de profundizar los consensos en temas de interés común y contribuir al bienestar y desarrollo de la región». El segundo punto destaca a la región «como una zona de paz y libre de armas nucleares» y, como parte del régimen de Naciones Unidas, promotora de la solución pacífica de controversias, el respeto al derecho internacional y contraria al uso y la amenaza del uso de la fuerza.

Unos meses más tarde, Brasil se pronunció a favor de relanzar UNASUR «con nuevas bases» y, en abril de 2023, comunicó oficialmente su retorno a esta organización después de cuatro años. Este nuevo activismo regional por parte de Brasil se tradujo un mes más tarde en la invitación a la Reunión de Presidentes de América del Sur, a la cual asistieron los jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela. La única ausencia fue la de la presidenta de Perú, Dina Boluarte, por impedimentos legales internos. Tras nueve años sin reuniones de este nivel, la declaración final, el llamado «Consenso de Brasilia», incluye nueve puntos. Una vez más, se destaca la región, en este caso, América del Sur, como una «región de paz y cooperación», y se reconoce la importancia del diálogo para promover la integración en América del Sur en la medida en que «la integración regional debe ser parte de las soluciones para afrontar los desafíos compartidos». Más allá de estas declaraciones e intenciones, en la práctica, la reunión reveló, una vez más, las importantes

---

9. Esta reunión fue la primera reunión ministerial formal UE-CELAC desde julio de 2018.

diferencias en torno de la idea de la región y de la cooperación regional. Primero, en lo que refiere a la situación y la crisis en Venezuela, específicamente en lo que respecta a la situación de los derechos humanos y la búsqueda de una resolución regional y consensuada, si bien tanto el mandatario chileno, Gabriel Boric, como el argentino, Alberto Fernández, por ejemplo, coincidieron en su rechazo a las sanciones impuestas a Venezuela. En segundo lugar, las diferencias sobre la idea de la región y la cooperación regional se evidenciaron también en torno de la viabilidad e idoneidad de UNASUR como organización regional. De hecho, no hay ninguna mención a dicha institución en la declaración final de la cumbre presidencial.

En cualquier caso, la *idea de región y de cooperación regional* que recorre estas iniciativas y declaraciones incorpora dos elementos comunes: la idea de América Latina como una región de paz y promotora de soluciones pacíficas a los conflictos, y la relevancia de la cooperación e integración regional para que la región logre articularse en torno de una única voz. De alguna manera, ello responde al nuevo contexto geopolítico marcado por la competencia entre las grandes potencias y los efectos de la guerra en Ucrania. Respecto a este conflicto, la región ha condenado la invasión rusa en distintas instancias multilaterales. Tal como recogen los documentos de distintos mecanismos regionales<sup>10</sup>, América Latina se reconoce como una zona de paz y diálogo, al tiempo que defiende la integridad territorial, la soberanía de los estados y la resolución pacífica de los conflictos, y rechaza el uso de la fuerza; principios que quedaron reflejados en el voto de la mayoría de los países latinoamericanos en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General de Naciones Unidas (Tokatlian, 2023), entre marzo de 2022 y febrero de 2023, en las diferentes resoluciones votadas en torno de la guerra en Ucrania. Solo aquellos países latinoamericanos que mantienen estrechas relaciones económicas, militares e ideológicas con Rusia se abstuvieron en la primera votación: Bolivia, Cuba y Nicaragua. Esta última votó en contra de la resolución de condena de la invasión en febrero de 2023 (Herz y Summa, 2023). Venezuela, por su parte, no ha podido ejercer su voto en la Asamblea General porque adeuda el pago de su cuota nacional.

Por otro lado, la región no ha secundado medidas de mayor alcance como las sanciones económicas contra Rusia, impuestas por las Naciones Unidas, Estados Unidos y la UE, entre otros países y organizaciones internacionales. Tampoco ha apoyado el suministro de armas a Ucrania, tal como le indicaron varios países –entre ellos, Argentina, Brasil, Colombia y México– al Canciller alemán Olaf Scholz

---

10. Tal es el caso de la CELAC que, durante la II Cumbre en 2014, proclamó a la región como zona de paz al tiempo que ratificaba el compromiso de los países con los Propósitos y Principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional.

durante su gira por la región en febrero de 2023. Estas posiciones se explican por la percepción compartida de que este tipo de medidas son ineficaces, e incluso contraproducentes, tal como muestran el bloqueo a Cuba y, más recientemente, las sanciones a Venezuela, así como por el bajo nivel de gasto militar en la región (Tokatlian, 2023). También se evidencia (Duran Lima, 2024) el temor a los efectos económicos negativos sobre las economías de la región en caso de un prolongado estado de guerra. Asimismo, América Latina es la única región del mundo libre de armas nucleares, desde la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco, 1967).

La guerra de Ucrania también atravesó la última Cumbre UE-CELAC de julio de 2023 en Bruselas, donde, de hecho, se puso de manifiesto que ambas regiones mantienen prioridades diferentes en torno de la guerra en Ucrania y que aún persisten importantes divergencias dentro de América Latina al respecto. Como ejemplo, basta señalar que la declaración recoge «nuestra profunda preocupación por la guerra en curso contra Ucrania», así como las posiciones nacionales manifestadas en otros foros multilaterales (puntos 15 y 16). El carácter moderado de esta declaración responde a las reticencias de Cuba y Venezuela a adoptar un apoyo más explícito a Ucrania y al hecho de que no se contó con el apoyo de Nicaragua<sup>11</sup>.

En otro sentido, la *idea de región y de cooperación regional*, como espacio para promover la integración económica, forma parte del Consenso de Brasilia. El objetivo es promover el incremento del comercio y los flujos de inversión entre los países de la región, al tiempo que se apela a la necesidad de fortalecer las cadenas de valor regionales, la superación de asimetrías y la implementación de medidas de facilitación del comercio e integración financiera. En lo que respecta a los mecanismos, se recurre a la agenda de convergencia comercial del Mercosur, la CAN y Chile, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a fin de establecer un área de libre comercio sudamericana. En la práctica, las dificultades para alcanzar estos objetivos son evidentes no solo en América del Sur (Mercosur, AP), sino también en otros procesos de integración, como es el caso del SICA, producto de la polarización política a nivel subregional.

---

11. La Cumbre supuso el reencuentro de ambas regiones tras ocho años sin reunirse alrededor de la mesa interregional. La Declaración Final y la Hoja de Ruta UE-CELAC 2023-2025 recogen acuerdos en torno a la mayor variedad de agendas, pero no necesariamente compromisos más profundos –drogas, bancos públicos de desarrollo, seguridad, educación superior, género, marcos regulatorios en salud, investigación y desarrollo–, y que involucran a una amplia gama de actores nacionales y regionales. Finalmente, destaca el compromiso de la UE de invertir 45.000 millones de euros en el marco de Global Gateway en un intento de contrarrestar la posición de China.



## Consideraciones finales

América Latina se enfrenta a un mundo marcado por una creciente multipolaridad, donde se exagera la competencia entre grandes potencias y se debilitan los esquemas de gobernanza global, al mismo tiempo que se aceleran los reposicionamientos geopolíticos derivados del recrudecimiento de los conflictos violentos en Europa y Oriente Medio.

El regionalismo y la cooperación regional en América Latina son parte de un largo proceso de creación y recreación de organizaciones a partir de diferentes configuraciones de intereses, ideas e instituciones. A través de este proceso, se han ido articulando espacios, prácticas y mecanismos regulatorios en distintas áreas de política: del comercio a los derechos humanos, la salud, la educación y el medio ambiente, entre otros. Por otra parte, tanto la pandemia de la COVID-19 como la crisis venezolana y la salida de más de seis millones de ciudadanos de ese país han mostrado la relevancia de la cooperación para gestionar desafíos transfronterizos. El

**El regionalismo y la cooperación regional son centrales para evitar que se profundice la desregionalización de la gobernanza regional tanto en lo político como en lo económico.**

espacio regional, como nivel meso entre lo nacional y lo global, es clave para diseñar políticas e instrumentos comunes en respuesta a temas frente a los cuales las políticas y decisiones unilaterales no solo son ineficaces, sino que incluso pueden resultar contraproducentes. Sin embargo, durante los últimos años, el regionalismo y la cooperación regional en América Latina han enfrentado una serie de crisis –económica, política, social– que se han ido desplegando en círculos concéntricos, cada una de las cuales ha ido intensificando las ya existentes. Estas crisis o factores de estrés dejan al descubierto la erosión de las capacidades y los recursos estatales, así como la fragilidad y la baja institucionalización de las organizaciones regionales de la región, donde las expectativas son altas y las capacidades y recursos, escasos.

El escenario institucional regional latinoamericano muestra un entramado complejo de organizaciones e iniciativas, con distintos niveles de concertación política y de políticas, en los que se superponen membresías y agendas. Asimismo, persiste cierta fragmentación respecto a los intereses de los estados y a la idea de región y cooperación regional, incluso al interior de las administraciones progresistas. Por su parte, la idea de región y cooperación regional como integración comercial y la convergencia económica parece haber encontrado un espacio, especialmente en América del Sur. Por ejemplo, y tal como postula el «Consenso de Brasilia», la región promoverá cadenas de valor regionales, lo cual requerirá de acuerdos políticos entre estados y mercados, incluyendo medidas de facilitación del comercio, de convergencia regulatoria e incluso de infraestructura

y conectividad, entre otras. Sin embargo, esta diferenciación y, en algunos casos, polarización en torno de la idea de región y de cooperación regional y los intereses de los estados deja escaso margen para alcanzar consensos más amplios y en torno a cuestiones más sensibles, en las que la construcción de consensos parece una meta inalcanzable. Asimismo, la idea de región y de cooperación regional como espacio para seguir construyendo políticas y normas en torno de agendas democráticas y de desarrollo parece estar obstaculizada. Esto queda reflejado, por ejemplo, en la persistente falta de respuestas regionales comunes a la crisis multidimensional de Venezuela, o incluso ante el deterioro democrático observado en Nicaragua y en El Salvador. La asunción de Javier Milei en Argentina en diciembre de 2023 acentúa estos obstáculos y profundiza las diferencias ideológicas en la región, mientras que las próximas elecciones en México, Uruguay y Venezuela suponen un interrogante en este sentido.

El regionalismo y la cooperación regional son centrales para evitar que se profundice la desregionalización de la gobernanza regional tanto en lo político como en lo económico. Además, y en la medida en que el regionalismo en América Latina ha funcionado también como uno de los ejes articuladores de las relaciones internacionales de la región, ofrece una arena relevante para concertar posiciones en torno a desafíos globales comunes. La próxima Cumbre del G-20 en noviembre de 2024, liderada por Brasil, supondrá una prueba tanto para este país como líder regional, como para la capacidad de construcción de consensos mínimos por parte de los países de la región y tener así una voz en la escena internacional.

## Referencias bibliográficas

- Agostinis, Giovanni y Parthenay, Kevin. «Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America». *Review of International Studies*, vol. 47, n.º 4 (2021), p. 399-421. DOI: 10.1017/S0260210521000206
- Bas Vilizzio, Magdalena y Zelicovich, Julieta. «A 30 años del Tratado de Asunción: presente y futuro del Mercosur». El Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales, dossier especial, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – UNR, (2021) (en línea) <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/919d18c2-090b-4f91-8eb3-e459e531ceec/content>
- Berman, Sheri. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- Bianculli, Andrea C. «Latin America», en: Börzel, Tanja y Risse, Thomas (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 154-177.

- Bianculli, Andrea C. *Negotiating Trade Liberalization in Argentina and Chile: When Policy creates Politics*. Nueva York: Routledge, 2017.
- Bianculli, Andrea C. «Regionalism and regional organisations: exploring the dynamics of institutional formation and change in Latin America». *Journal of International Relations and Development*, vol. 25, n.º 2 (2022), p. 556-581. DOI: 10.1057/s41268-022-00253-3
- Bianculli, Andrea C. «Interregionalism, Trade, and Standardization: The Long Road to the EU-MERCOSUR Trade Agreement and the Uncertainties Ahead», en: F. Duina, Francesco y Viju-Miljusevic, Crina (eds.). *Standardizing the World. EU Trade Policy and the Road to Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 2023, p. 171-194.
- Bianculli, Andrea C.; Bradley, Miriam; Kissack, Robert y Triviño-Salazar, Juan Carlos. «Report Security-Migration Nexus: To what extent have the Global Compacts on Refugees and Migration contributed to the establishment of a global regime focused on humanitarianism or securitization? An examination of the impact of the preparation and implementation of the GCM and GCR in Central and South America». GLOBE – The European Union and the Future of Global Governance, (2021) (en línea) [https://www.globe-project.eu/security-migration-nexus\\_11426.pdf](https://www.globe-project.eu/security-migration-nexus_11426.pdf)
- Castro Silva, Julissa y Quiliconi, Cintia. «Cooperación Regional Latinoamericana: Desafíos y Oportunidades en Pandemia», en: Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds.) *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* San José: FLACSO-Secretaría General, 2022, p. 131-148.
- CEPAL. «El comercio exterior en América Latina y el Caribe». CEPAL, (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 31.08.2023] <https://www.cepal.org/es/infografias/el-comercio-exterior-en-america-latina-y-el-caribe>
- CEPAL. «Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial COVID-19 n.º 2». CEPAL (2020) (en línea) <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>
- CEPAL. «Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2022: el desafío de dinamizar las exportaciones manufactureras». CEPAL (2023) <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48650-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2022-desafio-dinamizar>
- Dabène, Olivier (dir.). «América latina. El año político 2022». *Les études du CERI*, n.º 264-265 (2023) (en línea) <https://sciencespo.hal.science/hal-03968504/>
- Durán Lima, José E. «Luces y sombras de la guerra en Ucrania: Efectos económicos y sociales en América Latina y el Caribe». CEPAL (marzo 2024) (en línea) [Fecha de consulta: 12.04.2024] [www.cepal.org/sites/default/files/news/files/lights\\_and\\_shadows\\_of\\_the\\_war\\_in\\_ukraine\\_0.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/lights_and_shadows_of_the_war_in_ukraine_0.pdf)

- Fawcett, Louise. «Drivers of regional integration: Historical and comparative perspectives», en: Brennan, Louis y Murray, Philomena (eds.) *Drivers of Integration and Regionalism in Europe and Asia: Comparative Perspectives*. Londres: Routledge, 2015, pp. 34-51.
- González, Guadalupe; Hirst, Mónica; Luján, Carlos; Romero, Carlos A. y Tokatlian, Juan Gabriel. «Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano». *Nueva Sociedad*, n.º 291 (2021), p. 49-65.
- Hall, Peter A. «The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s», en: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (eds.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 90-113.
- Herz, Monica y Summa, Giancarlo. «América Latina y la caja de Pandora del unilateralismo de las grandes potencias». *Nueva Sociedad*, n.º 305 (2023), p. 17-32.
- Hofmann, Stéphanie C. «Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture». *Journal of Common Market Studies*, vol. 1, n.º 49 (2011), p. 101-120. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02131.x
- Hurrell, Andrew. «Regionalism in Theoretical Perspective», en: Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 37-73.
- King, Desmond S. «The Establishment of Work-Welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas, and Institutions», en: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (eds.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 217-250.
- Kingstone, Peter. *The Political Economy of Latin America. Reflections on Neoliberalism and Development after the Commodity Boom*. New York y Abingdon: Routledge, 2018.
- Laursen, Finn. «Regional Integration: Some Introductory Reflections», en: Laursen, Finn (ed.) *Comparative Integration: Europe and Beyond*. Aldershot: Ashgate, 2010, p. 3-20.
- Legler, Thomas. «A story within a story». *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n.º 109 (2020), p. 135-156.
- Llenderozas, Elsa. «UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior». *Pensamiento propio*, n.º 42 (2015), p. 195-214.
- Luna, Juan Pablo y Rovira Katlwasser, Cristóbal. «Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 30, n.º 1 (2021), p. 135-156. DOI: 10.26851/rucp.30.1.6

- Malamud, Andrés. «Presidentialism and MERCOSUR: A Hidden Cause for a Successful Experience», en: Laursen, Finn (ed.) *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003, p. 53-73.
- Meyer, Thomas y Telò, Mario. «Introduction», en: Meyer, Thomas; de Sales Marques, José Luis y Telò, Mario (eds.) *Regionalism and Multilateralism: Politics, Economics, Culture*. Nueva York: Routledge, 2019, p. 1-14.
- Natanson, José. «La nueva nueva izquierda». *Nueva Sociedad*, n.º 299 (2022), p. 25-34.
- Nolte, Detlef. «Auge y declive del regionalismo latinoamericano en la primera marea rosa: lecciones para el presente». *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, vol. 29, n.º 59 (2022), p. 3-26. DOI: 10.56503/CICLOS/Nro.59 (2022), p.3-26
- Nolte, Detlef y Weiffen, Brigitte (eds.) *Regionalism Under Stress. Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Nueva York: Routledge, 2021.
- Pose, Nicolás y Bizzozero, Lincoln. «Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, n.º 1 (2019), p. 249-278. DOI: 0.26851/rucp.28.1.9
- Riggiozzi, Pia y Tussie, Diana (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer, 2012.
- Ruano, Lorena. «El diálogo político birregional verde UE-CELAC». *Documentos de trabajo*, Fundación Carolina, Segunda época, n.º 85 (2023) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/el-dialogo-politico-birregional-verde-ue-celac/>
- Sanahuja, José Antonio. «La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal», en: Cienfuegos Mateo, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB, 2010, p. 87-136.
- Sartori, Giovanni. «Concept Misformation in Comparative Politics». *The American Political Science Review*, vol. 64, n.º 4 (1970), p. 1.033-1.053. DOI: 10.2307/1958356
- Schmidt, Vivien A. «Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism», en: Béland, Daniel y Cox, Robert H. (eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 47-64.
- Tokatlian, Juan Gabriel. «Por qué América Latina aún merece un papel en Ucrania». *Americas Quarterly*, (12 de julio de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 12.02.2024] <https://www.americasquarterly.org/article/por-que-america-latina-aun-merece-un-papel-en-ucrania/>
- Veiga, Pedro da Motta y Rios, Sandra. «O Regionalismo Pós-Liberal Na América Do Sul: Origins, Iniciativas e Dilemas». *Série Comércio Internacional, CEPAL*, n.º 82, (2007) (en línea) <https://repositorio.cepal.org/items/02a5841d-234b-413a-b85a-0791d373501a>

# El futuro ya llegó: repensando los vínculos de América Latina con Asia

## The future is already here: rethinking Latin America's ties with Asia

### Fernando Pedrosa

Profesor e investigador, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.  
ferpedrosa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7642-0894>

**Cómo citar este artículo:** Pedrosa, Fernando. «El futuro ya llegó: repensando los vínculos de América Latina con Asia». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), p. 111-132. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.111

**Resumen:** Este artículo examina los vínculos entre América Latina y Asia superando la homogeneización de ambas regiones a partir de privilegiar la oposición a una tercera parte, en este caso un Norte *imperialista* y desarrollado. Frente a análisis normativos y sostenidos en visiones anacrónicas de la historia mundial, se propone un ejercicio intelectual que problematice el vínculo interregional poniendo énfasis en las heterogeneidades, más que en miradas generalistas que se construyen de espaldas a las complejas y diversas realidades nacionales y regionales.

**Palabras clave:** Asia, América Latina, China, Occidente, Oriente, relaciones internacionales, relaciones interregionales

**Abstract:** *This paper examines the ties between Latin America and Asia by moving beyond the homogenisation of the two regions through elevating the importance of opposition to a third party, in this case an "imperialist" and developed North. In contrast to normative analyses based on outmoded conceptions of world history, it proposes an intellectual exercise that problematises the interregional bond by placing the emphasis on heterogeneities rather than broad bush approaches that ignore the complex and diverse national and regional realities.*

**Key words:** *Asia, Latin America, China, the West, the East, international relations, interregional relations*



Desde fines del siglo xx han proliferado profecías sobre el advenimiento de un mundo dominado por potencias asiáticas, especialmente por China; cuestión que se ha ido acrecentando a medida que diversos indicadores económicos y sociales parecían reafirmar esos pronósticos. Si bien el camino desde entonces hasta el presente no ha sido lineal, y en medio han ocurrido auges, crisis y cambios de distinta magnitud, la hipótesis de un posible hegemon asiático se ha consolidado en la literatura académica, particularmente en el ámbito de América Latina. La rápida sucesión de hechos entre la pandemia, la invasión rusa de Ucrania y las renovadas estrategias expansivas de los líderes políticos de China e India, han acelerado los tiempos y enmarcan una actualidad de mucha fluidez, en ocasiones violenta, y caracterizada por una sorda lucha por el poder global entre las grandes potencias, principalmente, Estados

**Contraponer simplificadamente Occidente y Oriente resulta anacrónico y oscurece la posibilidad de generar análisis y debates; especialmente porque quita importancia a uno de los puntos centrales que caracteriza a los países asiáticos, un desarrollo sociohistórico muy diferente y, sobre todo, profundamente heterogéneo.**

Unidos y China. La puesta en cuestión del lugar dominante de Estados Unidos no ocurriría desde que este país lo disputaba con la Unión Soviética, en la entonces llamada Guerra Fría. Al provenir el renovado desafío de otro país comunista, aquel enfrentamiento bipolar que comenzó a mediados del siglo xx ha vuelto a ser utilizado como una

referencia para entender y graficar la coyuntura actual, al mismo tiempo que ha reactivado utopías y proyectos vinculados al socialismo y la igualdad que habían sido arrastrados por el derrumbe soviético.

Este artículo propone un abordaje que cuestiona la mirada habitual sobre Asia y los llamados países del Sur Global, construida a partir de un relato que muchas veces recorre desde lo ideológico a lo idealista y que es un obstáculo para generar diagnósticos precisos y comprensiones más densas, imprescindibles para transitar este momento de turbulencia y cambios internacionales. A través de la articulación crítica de diversos relatos y desarrollos académicos e intelectuales, el objetivo del texto es ofrecer argumentos e ideas para repensar la coyuntura global y, en especial, los vínculos entre América Latina y Asia, superando el cómodo lugar de oposición a una tercera parte, en este caso un Norte *imperialista* y desarrollado, como elemento para explicarlo todo. En ese sentido, se plantea que contraponer simplificadamente *Occidente y Oriente* resulta anacrónico y oscurece la posibilidad de generar análisis y debates; especialmente porque quita importancia a uno de los puntos centrales que caracteriza a los países asiáticos, un desarrollo sociohistórico muy diferente y, sobre todo, profundamente heterogéneo.



## Desde dónde hablamos cuando hablamos de Asia

Una constante a la hora de acercarse al mundo asiático resulta de preguntarse o cuestionar desde dónde se realiza esa aproximación intelectual, incluso antes de hacerla. Esto es así porque apenas se comienza a analizar críticamente algún problema teórico o empírico, o se intenta comparar y obtener conclusiones que excedan los límites de la corrección política, aparecen rápidamente acusaciones sobre el posible etnocentrismo de quien lo hace (Cruz Pérez *et al.*, 2018). Una y otra vez vuelve la discusión sobre si es posible o no, desde las antípodas (en este caso, cualquier lugar considerado *occidental*) reflexionar sobre Oriente sin que eso derive en impulsos subjetivos, determinismos diversos o en la legitimación de ambiciones de dominación. Esta posición se sostiene en que todo intento de conocer desde Occidente caería en el *orientalismo*, es decir, una mirada que se construye desde el exotismo, el paternalismo y con el verdadero fin de dominar a aquello que se pretende estudiar con supuesta imparcialidad (Said, 2007: 24)<sup>1</sup>.

Aunque esta idea dicotómica está inicialmente centrada más en los vínculos con el islam árabe, de naturaleza muy diferente al de algunas zonas de Asia, sobre todo, las ubicadas en el Océano Pacífico (Pallejà de Bustinza, 2006), también parte de un supuesto que lo excede geográficamente: el orientalismo se impone como la dimensión predominante de toda posible relación intelectual. De esta manera, se prepara el terreno para el análisis maniqueo, de buenos o malos, oprimidos y opresores, desarrollados y no desarrollados, casi como precondiciones morales (Lander, 2000; Mignolo, 2000, Ettmueller, 2007 y Restivo y Ng, 2020), lo que no conduce a ningún lugar sugerente; por el contrario, infantiliza la tarea intelectual y subestima al interlocutor (al oriental y al occidental)<sup>2</sup>.

- 
1. Afirmar que esta ha sido la actitud unánime del viejo orientalismo fue rechazado por Tinajero (2003), quien remarca cómo desde la escritura contemporánea se ha planteado una visión centrada en el Lejano Oriente que está lejos de la tradicional mirada de la época, que ponía a Oriente en la ya mencionada subalternidad con respecto a Occidente.
  2. Un ejemplo de esta infantilización se ve en este fragmento: «Los resultados reflejan la influencia del pensamiento chino en la formación de los valores que se conjugan en el éxito asiático, el legado milenario taoísta y confuciano favorece la cultura del perfeccionamiento, que junto con los preceptos de acercamiento a la naturaleza, la búsqueda de la iluminación del espíritu, la valoración de la sabiduría, el desprecio al poder político arbitrario, la apertura hacia la armonía, paz y formación de la familia se transforman en formas de vida propias y no meras prescripciones» (Medina Torres, 2011: 41).

Incluso ese tipo de análisis podría disfrazar un cierto «fetichismo conceptual» (Yack, 1997) y también oscurecer que existen actitudes o visiones etnocéntricas en ambos lados del mostrador (Mulyaman y Ismail, 2021)<sup>3</sup>. Finalmente, la crítica más nodal sobre el orientalismo es que implica aceptar que Occidente y Oriente son dos categorías siempre opuestas, cerradas, contrarias entre ellas, pero constantemente iguales a sí mismas<sup>4</sup>.

En ese mismo sentido, pero desde algunos países asiáticos, se ha enarbolado la idea de los «valores asiáticos» ante la crítica sobre la falta de democracia, libertad y respeto por los derechos humanos (Lee, 1998). Los valores asiáticos reclaman una especificidad que ya fue resuelta, por lo menos, en el sistema de instituciones internacionales (Montero, 2022) y, además, tampoco se los puede extender a todo el continente asiático, ya que hay países que rechazan esa interpretación cuya vigencia había sido enunciada por los gobiernos de Malasia, Singapur y diversos sinólogos generalmente ligados a las academias oficiales chinas (véase Golden, 2003; Medina Torres, 2011; Thompson, 2023).

## El problema de la democracia

Se afirma habitualmente que la democracia no puede ser integrada en el paradigma confuciano y, por ello, es ajena a la cultura china (De Prada, 2013). Sin embargo, eso se contradice con otros países con las mismas tradiciones confucianas y que mantienen sistemas democráticos (Choi y Woo, 2018), como Japón, Corea del Sur, Taiwán y, en su momento, Hong Kong. Estos dos últimos, además, tienen una mayoría étnica Han, el mismo grupo que es dominante en China y Singapur.

La cuestión de la democracia es uno de los ejes del debate que continúa desde el siglo xx hasta la actualidad. En América Latina se volvió un tema recurrente, sobre todo a partir de la literatura transitológica (Concatti, 2020) y el giro intelectual a partir de la llamada «marea rosa»<sup>5</sup> y el auge de la izquierda en la región y su relectura política e ideológica luego de la caída del bloque soviético. Este

- 
3. «Es decir, la tendencia a construir mitos amalgamando en grandes conceptos monolíticos procesos y fenómenos muy diversos entre sí, y de dispersión particularista de datos etnográficos sin otro marco de interpretación que el gran relato genérico de conquista y opresión colonial» (Romero Reche, 2012: 149).
  4. «Orientalismo es una forma ideológica efectiva en la que se construyó (y ahora también) la singularidad imaginaria de que Occidente es algo y Oriente otro algo» (Said, 2008: 25).
  5. Se conoce como «marea rosa» al giro a la izquierda de numerosos países latinoamericanos a partir de 1998, luego de la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela. (Pereira Da Silva, 2018).

escenario comenzó a complicar aproximaciones actuales por la preeminencia de visiones anacrónicas que replicaron discusiones propias de la Guerra Fría (Gentili y Trotta, 2016). Así, se busca emplear el sello «democrático» o «no democrático» como se hacía en los años ochenta y noventa del siglo pasado, para obtener ventajas geopolíticas o ideológicas; sin embargo, a diferencia de entonces, hoy se produce en un contexto de severo retroceso de las libertades a escala global, que tiene su epicentro en países asiáticos como China, India, Indonesia, Filipinas, Camboya, Singapur, Hong Kong, Tailandia y Myanmar, entre otros (Concatti, 2020; Chong y Jenne, 2023; Gorokhovskaia *et al.*, 2023).

En China, por ejemplo, esto se observa particularmente desde la reforma política de 2017 que, para aumentar el poder de Xi Jinping, produjo un nuevo retroceso en las políticas de liberalización, las cuales –sobre todo a nivel local– revivieron a partir de las reformas de Deng Xiaoping. En esos tiempos, la cuestión de la democracia se había convertido en un tema ampliamente debatido por académicos chinos, aunque todo eso fue demolido por el retorno del estilo Mao encabezado por Xi. A diferencia de lo que ocurre en América Latina, esas discusiones no fueron pro o antioccidentales, sino que se sostenían en distintos grupos políticos e intelectuales y en tradiciones políticas, no siempre propias, en función de buscar soluciones a los problemas chinos (Reigadas, 2020). Desde fuera de China, particularmente en América Latina, se obviaron esos debates –que incluían tanto a liberales como a marxistas pasando por neoconfucianos– y, paradójicamente, se impusieron categorías de análisis elaboradas en los centros académicos norteamericanos y europeos. En 2007, el intelectual chino Shen Zheng Wu llegó a afirmar que «en 10 años, China podría ser una democracia»<sup>6</sup>. Pero la proclamada vuelta a Mao por parte de Xi revirtió un proceso que tampoco era del todo abierto. La idea de «democracia china» fue retomada por el Partido Comunista y utilizada reiteradamente, sobre todo, en el plano interno y también para disputar su sentido frente a Occidente. Sin embargo, hoy en día ha quedado reducida al Libro Blanco editado por el Gobierno chino en 2023 y una serie de consignas poco propicias para el debate y menos para su aplicación (Holbig, 2023).

Para seguir con los cruces entre ambas regiones que dificultan las miradas absolutas, se puede mencionar que en la segunda mitad del siglo xx en América Latina hubo varios países (como Nicaragua, República Dominicana, Haití) con sistemas que se han denominado *sultanísticos* (Chehabi y Linz, 1998), mientras

---

6. Véase la noticia en la página web del diario *La Nación* (Argentina), 3 de junio de 2007 [Fecha de consulta: 12.1.2024] <https://www.lanacion.com.ar/opinion/shen-zheng-wu-en-10-anos-china-podria-ser-una-democracia-nid913806/>

que China y Vietnam aún se mantienen en un sistema económico capitalista y en un régimen político producto de las reflexiones de un teórico alemán del siglo XIX (Rivadeneira, 2011). La mirada lineal llevada al extremo no puede explicar cómo se relacionan las diferentes culturas asiáticas dentro de una narrativa capitalista; por ejemplo, la supervivencia del confucianismo en las élites del Sudeste de Asia hasta nuestros días (Dirlik, 1994).

Los problemas de este tipo de enfoques se han visto sobre todo con la pandemia de la COVID-19 y en la evaluación de las diferentes políticas sanitarias que implementaron los estados-nación, más aún, a la hora de atribuir mayores o menores valores comunitaristas-individualistas según la ubicación geográfica de cada país. Esto se basa en una mirada que confunde la intervención de estados autoritarios con la vigencia y vitalidad de las redes y la organización social informal, extendida en muchas partes de Asia (Añorve y Rosas González, 2022). Lo cierto es que este tipo de redes, devenidas en instituciones informales, han crecido frente a la ausencia del Estado y la necesidad de reemplazarlo por formas de cooperación social que se remontan en el tiempo (Helmke y Levitsky, 2006). La construcción de estados de bienestar, aunque incompletos e ineficientes, es un tema que ha avanzado más en América Latina (incluso como lo deseable), pero su imaginario y práctica no es tan extendida en Asia, aunque con algunas excepciones entre las que se podrían mencionar Japón, en la década de 1950, y Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Malasia a partir de la de 1960. Incluso China a partir de la década de 1990 (Köhler, 2014). De todos modos, la importancia de estas redes informales se mantiene aun cuando el Estado mismo avance en esos terrenos (Horak y Klein, 2016). Esto tiene que ver con las diferencias étnicas y culturales y su papel frente a los estados-nación manejados por otros grupos (Lee, 1983). Este punto se retomará más adelante y resulta clave para entender las diferencias entre sociedades asiáticas y latinoamericanas

## ¿Hay pensamientos geográficamente determinados?

En América Latina también han existido (y han sido muy populares, sobre todo entre las élites académicas) estas operaciones de «proteccionismo intelectual» y, por lo tanto, enfrentarse a ellas no resulta sencillo y existe la tendencia a aceptarlas acríticamente (Dussel *et al.*, 2009). Estas ideas geográficamente situadas se remontan en el tiempo para rechazar los primeros avances de Estados Unidos como potencia y llegan hasta hoy en día, con las nuevas formas de analizar las relaciones geopolíticas globales (Pavez Rosales, 2020: 1-2).

La existencia de un pensamiento *situado* o geográficamente anclado llevada hasta sus últimas consecuencias imposibilitaría cualquier diálogo que no sea la repetición, más o menos sofisticada, de los lugares comunes pregonados por los relatos oficiales o estatales (Villagrán, 2019). Aunque Said (2007 y 2008) pareciera entender lo contrario y puso énfasis en la imposibilidad del conocimiento del otro no occidental, el mundo académico tiene las herramientas para reflexionar desde un punto de vista científico sin necesidad de iniciar un proceso de conversión total en aquello que se desea analizar, es decir, para este caso, convertirnos, de algún modo, en asiáticos (Anderson, 2020). Incluso dentro de Asia, y retomando el ejercicio propuesto por Shohat (1992), es una acción válida interrogarse cómo debería aplicarse el pensamiento geográficamente situado a países como Japón, Corea del Sur o Taiwán, e incluso la India o Australia en Oceanía. ¿Son occidentales u orientales? ¿Cómo considerar un académico indonesio que vive en Europa o uno francés que lo hace en China? ¿Es en el siglo XXI el lugar de residencia un determinante de la formación académica en tanto el contenido y el desarrollo intelectual del especialista? Si eso fuera así, todos los especialistas de un determinado lugar deberían coincidir en sus análisis.

Según Said (2007: 22), ese entramado conceptual llamado *orientalismo* impediría pensar con libertad acerca de Oriente. Sin embargo, las restricciones por nacionalidad del especialista que aborda críticamente una región diferente a la que pertenece deben ser descartadas como un elemento relevante, lo mismo que la religión que profesa u otras elecciones personales, tema sobre el que parece ocioso volver a discutir, pero que está muy presente en el escenario actual. De todos modos, en algún momento se debe cerrar este debate ya que «se ha alcanzado un nivel tal de autorreferencia que la discusión se enmaraña en pseudoproblemas irrelevantes para la investigación empírica» (Romero Eche, 2012: 149).

Esta visión contrapuesta entre Occidente y Oriente necesariamente homogeneiza a Asia de una manera que oscurece uno de los puntos que caracterizan a los países de la región, su heterogeneidad<sup>7</sup>. Y esto se observa entre

**La existencia de un pensamiento *situado* o geográficamente anclado llevada hasta sus últimas consecuencias imposibilitaría cualquier diálogo que no sea la repetición, más o menos sofisticada, de los lugares comunes pregonados por los relatos oficiales o estatales.**

---

7. «Una Asia monolítica es, en buena medida, algo tan quimérico como la “civilización occidental”. El crecimiento inexorable de un mercado mundial no da lugar a una civilización universal, sino que hace de la interpenetración de las culturas una condición global irreversible» (Golden, 2003: 29).

ellos, como estructuras nacionales y, sobre todo, al interior de cada una de estas asociaciones estatales; además, se relaciona con una segunda tendencia muy extendida en estos tiempos, por la cual China aparece en América Latina (y desde América Latina) como el único exponente de ese mundo oriental y, por eso, asimilable al todo u oscureciendo al resto del mundo asiático (Pedrosa y Povse, 2023).

## **Asia es mucho más que las partes que la integran**

La expansión estadounidense en los prolegómenos del siglo xx también fue el origen de la primera reacción intelectual antiimperialista latinoamericana, camuflada entonces de hispanismo, posteriormente construido como un nacionalismo antiliberal a partir de una crítica muy fuerte al capitalismo financiero, al materialismo, al individualismo y a todos los valores que representaba Estados Unidos frente al modelo –entonces idealizado– de una Europa ya en declive (Fares, 2020).

Desde 1898 en adelante, variando según los países y los momentos, la construcción de vínculos desde América Latina con el país del norte fue un asunto muy complicado. Ambos espacios comparten raíces políticas, sociales, religiosas, alfabéticas: en muchos casos, las constituciones latinoamericanas fueron tomadas del modelo estadounidense, de la inserción latinoamericana en el capitalismo financiero y de habitar, en definitiva, un mismo continente. La idea de latinidad en América Latina, antes que popularizada por los franceses, surgió en contraposición de ese nuevo mundo anglosajón que parecía entonces amenazante e indetenible. A pesar de todo eso, las relaciones entre América Latina y Estados Unidos fueron violentas, sostenidas más en los prejuicios que en el conocimiento mutuo. Así, se fue conformando el cimiento intelectual que luego, en mixtura con otros elementos (entre ellos el catolicismo, el corporativismo, el revisionismo histórico y el marxismo en sus diversas variantes), dieron lugar a formas intelectuales que perviven hasta hoy con mucha aceptación en el mundo académico y cultural, y que también se aplican en el estudio del mundo asiático desde América Latina (Terán, 2004).

Entonces, pensar en cómo serán las relaciones latinoamericanas con el mundo asiático, donde no existe todo aquello que se comparte con Estados Unidos (religión, idioma, tradiciones constitucionales, políticas, un continente común, etc.) lleva a hacerse la pregunta de ¿cómo se desarrollarán esas nuevas

relaciones si no hay un compromiso con el conocimiento mutuo? Y, para responder esa pregunta, hace falta una fuerte responsabilidad de las academias latinoamericanas, así como de las asiáticas, que hoy no parece existir del todo (Rey *et al.*, 2021). Asimismo, se ha extendido una perspectiva que reduce el mundo asiático a las relaciones con China y, en mucha menor medida, con Japón y Corea del Sur. Posiblemente, esta visión sea heredera de una deformación realista, dando centralidad en forma excluyente a los principales actores del conflicto geopolítico global o a aquellos con poder económico transnacional (Pavez Rosales, 2020). Sin embargo, desde América Latina, se requiere un abordaje mucho más detallado y extendido regionalmente, incluso para sostener una estrategia realista como la mencionada.

## El sur del Sur, también existe

A partir de privilegiar la mirada Sur-Sur, se presenta un universo homogéneo de países vinculados con experiencias coloniales comunes, dependientes económicamente o emergentes, donde el vínculo con Occidente, como se dijo anteriormente, es discutido y puesto en cuestión como la causa central del atraso (De Sousa Santos, 2018). En este relato, China se presenta como un *primus inter pares*, como un país emergente, que sufrió grandes humillaciones y que está luchando exitosamente contra la pobreza y el cambio climático, lo cual lo reafirma como parte del Sur Global. Siguiendo con esta perspectiva, este país buscaría aportar a un mundo pacífico (a diferencia de las potencias occidentales), donde la cooperación fuera la llave de una prosperidad para todos, sin importar las diferencias nacionales (Pavez Rosales, 2020).

En los últimos años, este relato influyó en el predominio de una mirada acrítica y con poca base empírica de la llamada Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) como escenificación de esa intención Sur-Sur de China (Mallimaci y Jiang, 2018). Así, nuevamente, el peligro es construir relaciones intelectuales o estratégicas con un poder hegemónico global basadas en prejuicios ideológicos, deseos y repetición de argumentos oficiales (Restivo y Ng, 2020; Jiang y Mallimaci, 2020 y Merino *et al.*, 2022)<sup>8</sup>. Sin embargo, un dato que no se puede obviar es que la estrategia china ha tenido

---

8. Literatura que, además, decide eludir adrede todos los ricos debates sobre las tradiciones revolucionarias y su parentesco con políticas de terror y antidemocráticas inauguradas por Furet (1995).



dificultades para implantarse en su zona de influencia inmediata. Paradójicamente, su relato ha sido más aceptado en América Latina, empujada por dirigentes políticos ávidos de inversiones rápidas, pero también por élites culturales, académicas y artísticas que depositan en China la esperanza anacrónica de un nuevo *round* en la pelea contra el liberalismo y el capitalismo luego de la Guerra fría.

Del mismo modo, se ha producido un *revival* de la llamada teoría de la dependencia. Este corpus clásico del análisis social en la segunda mitad del siglo xx se presenta ahora en forma renovada (García Berti, 2020) y, en muchos casos, tratando de incluir a China en la ecuación (Stallings, 2020). Pero la misma parábola China pone en discusión muchos de los supuestos fundantes del dependentismo, ya que este país está lejos de ser un país no desarrollado y es una de las dos potencias más grandes y poderosas que existen en la actualidad, y eso lo logró desde los márgenes del capitalismo. Aunque se quiere diferenciar su estilo de crecimiento del de las potencias tradicionales, sus políticas de expansión económica y de planificación ambiental han sido duramente criticadas en el entorno asiático (Sun, 2012), en África (Lechini y Morasso, 2020) e, incluso, dentro de sus propias fronteras (Connelly, 2015). Lo mismo ocurre con las consecuencias de la reprimarización de las economías con las que ha tratado (Slipak, 2014).

Esa tradición sinocéntrica es la que continúa predominando en el enfoque Sur-Sur. Lo que comenzó como un pragmático movimiento de países alejados del centro del poder geopolítico, o los intentos de reflexión crítica frente a la globalización intelectual, se está convirtiendo en una suerte de movimiento identitario construido desde relatos políticos y académicos (De Sousa Santos, 2018; Ojeda Medina y Echart Muñoz, 2019) cuya caracterización se aleja notablemente de la realidad de los países que integran dicho colectivo. En este punto, es importante ampliar la mirada teórica, pero también la geográfica, y poner el foco en el territorio asiático de forma más amplia, pero, sobre todo, más detallada y concreta (Kaplan, 2014). América Latina tiene ahí una suerte de ventaja relativa a la hora de plantear estrategias que rompan la asimetría que el tamaño de China impone a sus relaciones mutuas.

Muchos de los países que rodean China no solo son económicamente poderosos, sino que también poseen una desconfianza histórica hacia esta que el mero poder económico del gigante asiático no logra desactivar. Como muestra, se puede coger Vietnam, uno de los pocos países comunistas que quedan en el globo y que, a pesar de ello, ha preferido ser socio privilegiado de Estados Unidos antes que un aliado de su camarada chino (Hai, 2021). Tomar a los países del Sudeste de Asia (Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunei Darussalam, Camboya, Laos y Myanmar) como

interlocutores privilegiados abre un espectro de sumo interés para América Latina. En primer lugar, porque son países de diversos tamaños, religiones y sistemas políticos que, sin embargo, en su conjunto son bastante convergentes con América Latina (a diferencia de China o India). Los países del Sudeste de Asia poseen milenarias tradiciones, a veces imperiales, fuertes identidades étnicas y religiosas, y son dueños de una experiencia de lucha anticolonial que los ha fortalecido, a la vez que no ha impedido su vinculación con el mundo, incluyendo a sus anteriores metrópolis. Al mismo tiempo, cuentan al interior de sus sociedades con fuertes movimientos sociales, en ocasiones muy contestatarios, y con tendencias antiestatales, pero a la vez, con la voluntad y la experiencia de sobrevivir en un vecindario con constantes problemas bélicos, en el cual la guerra de Vietnam del siglo pasado fue el más trascendente, pero que, en la actualidad, sufre las inestabilidades de la disputa en torno al mar de la China meridional (Pedrosa y Povse, 2023).

Por otra parte, además, son países que no tienen armas nucleares y que, en muchos casos, mantienen sectores rurales muy amplios que acogen grandes cantidades de población, aspecto sobre el cual el vínculo con América Latina puede ser de interés mutuo. Paralelamente, han logrado potenciar pragmáticamente sus posiciones y convertirse en el eje ordenador regional con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), no solo para conseguir maximizar su capacidad de negociación económica, sino también porque esta organización nace como un espacio de seguridad común, de autonomía y de estabilidad regional de países que individualmente no tendrían la capacidad para hacerlo (Botto y Chotikunchon, 2021). Toda esta diversidad asiática es difícil de comprender con miradas paternalistas o anteojeras ideológicas, que podrían inducir al error de considerar la región como un simple apéndice del liderazgo chino. Ello esconde la evidente asimetría de la relación, que presenta a China como un gigante bueno que viene a ayudar a la región en nombre de una victimología que une a los países emergentes (Svampa, 2019)<sup>9</sup>.

**Toda esta diversidad asiática es difícil de comprender con miradas paternalistas o anteojeras ideológicas, que podrían inducir al error de considerar la región como un simple apéndice del liderazgo chino.**

---

9. Particularmente, los enfoques posdecoloniales, que quieren «presentarse como un aporte propio de “el Sur”, pero en vez de aumentar la autoestima zonal, se escapa hacia una victimología que impide lograr tal finalidad» (Marquardt, 2021: 74).

## Asia y América Latina: distintos puntos de partida

A la hora de pensar los países de Asia desde América Latina (y la relación entre ambas regiones) es necesario profundizar en cuestiones concretas y materiales vinculadas a la construcción de estados y naciones independientes. Esto importa, sobre todo, frente a la estrategia de homogenizarlos en base a consideraciones más vinculadas a planos discursivos que históricos concretos (Nel y Taylor, 2013). Esta es una cuestión que se debe incluir en los análisis para no abonar miradas distorsivas producto de rotular todo lo injusto que ha pasado y pasa en el Sur bajo el adjetivo colonial, con un estilo más sostenido en modas lingüísticas que estudios científicos (Marquardt, 2018). Para eludir los juegos de palabras, es necesario detallar y resaltar las formas y la temporalidad de los procesos de colonización y descolonización<sup>10</sup>. Esto es clave, ya que «está ocurriendo un poco de homogenización descuidada, pues la frase se ha vuelto popular y se aplica de manera amplia y a veces de manera inapropiada» (Hall, 2010: 566).

En el caso de América Latina, se pueden discutir cuáles son sus legados, qué impacto han tenido en las distintas sociedades y sectores, pero son procesos que a estas alturas son indirectos o están en un nivel que los hacen bastante difíciles de detectar conscientemente o en la cotidianidad<sup>11</sup>. En el caso de Asia, la colonización y la descolonización son desarrollos aún muy vigentes; sus independencias empezaron posteriormente a 1945 y, en los diferentes países, fueron cruzando las distintas décadas del siglo xx hasta llegar, incluso, a principios del siglo xxi, como es el caso de Timor Leste. En Asia, esto tiene repercusiones directas y específicas: que el proceso de conformación del Estado, la nación, el régimen político y la inclusión en un capitalismo global lejos estuvo de ser extensivo, a largo de más de 200 años, como en América Latina. Si bien esto no fue lineal y en cada caso nacional ha ido variando, la construcción de los estados-nación latinoamericanos llevó gran parte del siglo xix, en algunos casos también del xx,

---

10. Este es un punto clave y que no ha sido tratado con la importancia que se merece, sobre todo por parte de disciplinas sociales que muchas veces están más preocupadas por cuestiones terminológicas para fijar límites estrictos entre la «crítica poscolonial» y el «giro decolonial», cuestión que no tiene mucho sentido para este trabajo (Rufer, 2023).

11. «En este ámbito, es particularmente ajeno al realismo que el brazo latinoamericano de la teoría poscolonial ignore que sus “colonizadores” España y Portugal ya están *provincialized* desde un tiempo mucho más largo, precisamente desde la década de 1810, cuando salieron de toda relevancia en las relaciones internacionales» (Marquardt, 2021: 48).

un siglo que también fue el de la construcción de los regímenes políticos, otro período no exento de conflictos y que continúa hasta hoy en día.

Como toda construcción estatal, aquellos fueron tiempos muy violentos, a los que luego siguió el proceso de formación de identidades nacionales, una vez que los estados ya estuvieron más o menos consolidados. En total fueron más de dos siglos latinoamericanos que, además, con diferentes intensidades, estuvieron plenos de violencias, guerras civiles, luchas y fragmentaciones diversas.

Si ya de por sí definir la nacionalidad en cualquier sociedad es un momento sumamente complejo y violento, cabe resaltar que no fue lo mismo construir las identidades nacionales predominantes en el siglo XIX (en América Latina) que hacerlo en la segunda mitad del siglo XX (en Asia), sobre todo, en lo referido a la resolución de la relación conflictiva entre las diversidades étnicas que poblaban cada región (Lee, 1983). Y esto es clave para entender los derroteros políticos y sociales de cada país asiático y sus resistencias en plural, y ya no por su sola oposición hacia un Norte que los unifica discursivamente. En el mundo asiático, las conformaciones

de estados-nación, naciones, regímenes políticos e intervención en el capitalismo global ocurrieron en 50 años y todos al mismo tiempo. Es un proceso fabuloso que tiene consecuencias hasta el día de hoy, más allá de cualquier discurso ideológico y cuestiones conceptuales o identitarias. Por eso, la idea de lo «poscolonial» no es del todo completa, porque define a una fase ya terminada, más cercano a lo sucedido en América Latina que en Asia (Dirlik, 1994).

Para ejemplificar algunas de las diferencias entre ambas regiones y sus consecuencias, encontramos que en Asia los «padres de la patria» o sus descendientes directos, aún están vivos, y algunos haciendo política. En muchos casos, son parte de las élites gobernantes, con la inmensa carga de legitimidad que eso produce<sup>12</sup>. Imaginar por un instante lo que sería América Latina si los hijos de Bolívar, O'Higgins o San Martín aún estuviesen con vida y haciendo política ayuda a mensurar lo significativo del tema. Entonces, en Asia la dimensión de la colonización y el vínculo con el colonizador aún sigue siendo también un tema

**El nacionalismo de identidades artificiales, es decir, construidas como tales por los estados e inexistentes antes de ellos, es característico en América Latina. En Asia, en cambio, es radicalmente diferente.**

---

12. El primer ministro de Singapur, hijo del venerado Lee Kuan Yew; el mismo Mahathir Mohamed en Malasia; Aung San Suu Kyi, hija del ícono birmano Aung San; Sheikh Hasina, primera ministra e hija mayor de Sheikh Mujibur Rahman, el primer presidente de Bangladesh; Megawati Sukarnoputri, hija de Sukarno en Indonesia, o hasta hace poco el rey tailandés, Bhumibol Adulyadej, considerado casi un semidios por sus súbditos.

del presente y que, entre otras cosas, está mediado por la cuestión religiosa y étnica. No es lo mismo en sociedades musulmanas, budistas o cristianas (Alvisa Barros, 2023). Y en esto otra diferencia con América Latina es el tipo de colonización y descolonización. Los detalles mandan y las influencias de las distintas políticas colonizadoras inglesas, francesas u holandesas tienen mucho que decir en la realidad actual de los países asiáticos (Chesneaux, 1976).

El nacionalismo de identidades *artificiales*, es decir, construidas como tales por los estados e inexistentes antes de ellos, es característico en América Latina. En Asia, en cambio, es radicalmente diferente. Si bien se construyen estados que incluyen diversas identidades, la gran mayoría de ellas preexisten al nuevo Estado nacional con consecuencias significativas para sus idearios sociopolíticos. Por esto último, a diferencia de sus pares latinoamericanos, en Asia esos nacionalismos no son necesariamente estatistas. Pueden serlo, sobre todo, en el sector étnico mayoritario, pero en muchos casos tienen que ver con la pertenencia al propio grupo étnico, con la religión, con el territorio histórico, con la identidad contraria a la de otros grupos étnicos, que pueden ser incluso de la misma religión (Marston, 2020; Alvisa, 2023). Pensar estos procesos diferentes entre América Latina y Asia abre el plano para otras preguntas, como la cuestión de la representación política, la organización del sistema político y de partidos, de las organizaciones de la sociedad civil, las redes informales, el activismo social y étnico, las memorias traumáticas y las resistencias entre las mismas poblaciones de los países del Sur Global.

## Conclusiones

Este artículo propone una mirada sobre Asia, enfocada en su sector oriental, desde una perspectiva latinoamericana, combinando elementos geopolíticos, históricos y de los estudios culturales. Sin embargo, ello no es ajeno a las relaciones internacionales, todo lo contrario, ya que, como afirma Chaguaceda (2023), los actores internacionales no solo se guían por objetivos pragmáticos, sino que expresan posiciones valóricas; por eso, en la política internacional las ideas importan, porque conforman agendas que sirven para cumplir los objetivos previstos (Velosa Porras, 2012).

Frente a análisis normativos y sostenidos en visiones anacrónicas de la historia mundial, se ha propuesto problematizar el vínculo interregional poniendo énfasis en las heterogeneidades más que en miradas generalistas que se construyen de espaldas a las complejas y diversas realidades nacionales y regionales. Para pensar el papel de América Latina en esa relación entre países del Sur Global, con muchas experiencias comunes, pero no idénticas, no parece útil hacerlo desde

perspectivas idealistas o paternalistas, ya sean políticamente correctas, culposas o subestimadoras del otro. Para estudios que excedan lo novelístico, hoy ya no es posible continuar con las ideas antinómicas que oponen radicalmente a Occidente y Oriente. Ambos ya son parte de un conjunto que se ha influido y modificado mutuamente y que ha adoptado, a veces con cambios o sin ellos, muchas de las características del otro. Esto, por supuesto, sin mencionar las enormes y significativas diferencias que presentan al interior de ambos conjuntos y que, en definitiva, existen lógicas de expansión estatal (¿imperialistas?) con características que también son comunes a todas las regiones.

La mirada que engloba a América Latina y Asia en un conjunto geopolítico denominado Sur-Sur homogeneiza a los países de ese colectivo en función de la contraposición con un Norte poderoso, liberal y desarrollado. En este sentido, es necesario reiterar las desventajas estratégicas de una autodefinición identitaria en base al opuesto; además, la generalización resultante no necesariamente atiende las diversidades del colectivo asiático. A partir de su desafío sistémico al poder estadounidense, la presencia china fue recibida con expectativa por gran parte del arco político e ideológico en América Latina, lo que explica, en particular, el éxito del relato chino entre sus élites intelectuales. De hecho, en los diferentes ámbitos, ya sean académicos, políticos, de especialistas o periodísticos, no se ha ahondado demasiado en las características y perjuicios de esta relación asimétrica, a pesar de la importante tradición dependentista que existe en la región.

En ese sentido, desde y para América Latina es necesario reconstruir algún nivel de conocimiento y experiencia mutua con el mundo asiático, lo más cercano posible a la realidad y a las necesidades comunes más allá de los relatos y las teorías. Para ello, hay que elaborar ideas e información propias, análisis certeros, y proponer estrategias de relacionamiento, sean para decisores diversos, instituciones públicas o privadas, emprendedores, turistas, medios de comunicación, académicos o artistas. Información que permita conocer en detalle qué cosas ocurren en Asia y por qué; sobre todo hacerlo en mucho menos tiempo de lo que llevaría transformarse en un miembro nativo de una comunidad asiática, si es que eso fuera posible. Para evitar confusiones y manipulaciones diversas, es preciso contar con especialistas que transmitan información y análisis sistemáticos sobre la sociedad y la vida asiáticas, y lo hagan para su utilización en

**Desde y para América Latina, es necesario reconstruir algún nivel de conocimiento y experiencia mutua con el mundo asiático, lo más cercano posible a la realidad y a las necesidades comunes más allá de los relatos y las teorías. Para ello, hay que elaborar ideas e información propias, análisis certeros, y proponer estrategias de relacionamiento.**

la vida política y social de América Latina. El objetivo es nutrir a los estados, a los políticos, a la sociedad civil, a los empresarios y trabajadores, así como a los periodistas y a la opinión pública latinoamericana.

Por otra parte, cualquier estrategia que prescindiera de anteojeras requiere aceptar que una mayor comprensión de las relaciones interregionales es una tarea que reclama mutua responsabilidad. Mirándolo desde América Latina, es mucho lo que podemos aprender de las experiencias asiáticas de los últimos años, pero sin duda, también a la inversa. Para que el aprendizaje sea realmente significativo y el futuro se construya a partir de certezas y conocimientos, hay una responsabilidad que se debe recorrer en ambos sentidos. Es importante resaltar que no es posible pensar desde otro lugar que no sea la mirada propia de quien la hace y de quien lo demanda. Esta idea tiene que reafirmar que los vínculos interculturales y, en especial, la especialización académica y las traducciones de idiomas locales son herramientas muy importantes, tal como señalara Benedict Anderson (2020) y no meras herramientas de dominación. Sobre todo, es preciso abrirse a que Asia es mucho más que China y que, en ese continente, hay otros potenciales socios y aliados dispuestos a generar alianzas comerciales y geopolíticas que ayuden a diversificar una dependencia que, más temprano que tarde, se volverá difícil de manejar (como todas las dependencias).

Poner la vista en el detalle y el conocimiento sin prejuicios sobre el mundo asiático permitirá un diálogo muy productivo entre las regiones. Ello permitirá construir una identidad Sur-Sur en movimiento y en diálogo con la realidad, un vínculo fluido entre los países, los grupos y las personas de ambas regiones. Seguramente serán relaciones heterogéneas y contradictorias, pero no deben ser oscurecidas o menospreciadas por ello, todo lo contrario.

## Referencias bibliográficas

- Alvisa Barros, Maya. «La influencia del budismo en el pensamiento político del sudeste asiático», en: Pedrosa, Fernando y Povse Max (comps.) *Retrocesos democráticos en Asia. Una agenda de estudio para América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA, 2023, p. 55-77.
- Anderson, Benedict. *Una vida más allá de las fronteras*. Buenos Aires: FCE, 2020.
- Añorve, Daniel, y Rosas González, María Cristina. «Occidente vs Oriente: Factores cívico-políticos que conducen a resultados diferenciados frente al SARSCoV2». *Norteamérica*, vol. 17, n.º 2 (2022), p. 9-42. DOI: <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2022.2.515> (en línea) [Fecha de consulta: 10.07.2023] <https://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/515>



- Botto, Mercedes y Chotikunchon, Paded. «La ASEAN: ¿un modelo alternativo y exitoso de integración regional?», en: Pedrosa, Fernando; Noce, Cecilia y Povse, Max (comps.) *Desafíos actuales en Asia Oriental: lecciones para América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA, 2021, p. 54-78.
- Chaguaceda, Armando. «El surglobalismo y la política latinoamericana». *Diálogo Político*, (28 de noviembre 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 09.12.2024] <https://dialogopolitico.org/debates/surglobalismo-y-latinoamerica/>
- Chehabi, Houchang E. y Linz, Juan. *Sultanistic Regimes*. Londres: The Johns Hopkins University Press, 1998.
- Chesneaux, Jean. *Asia Oriental en los siglos XIX y XX*. Barcelona: Nueva Clio, 1976.
- Choi, Eunjung, and Woo Jongseok. «Confucian Legacies and the Meaning of Democracy in South Korea: A Cultural Interpretation». *Korea Observer*, vol. 49, n.º 3 (2018), p. 493-515. DOI: <https://doi.org/10.29152/KOIKS.2018.49.3.493> (en línea) [Fecha de consulta: 09.09.2023] <https://scholar.kyobobook.co.kr/article/detail/4010026766556>
- Chong, Alan y Jenne, Nicole. «¿La democratización no es el menú principal! Culturas autoritarias pragmáticas en las relaciones civil-militares de Asia», en Pedrosa, Fernando y Povse Max (comps.) *Retroscesos democráticos en Asia. Una agenda de estudio para América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA, 2023, p. 39-51.
- Concatti, Bianca Agostina. «Los riesgos de la democracia en el Sudeste Asiático ante la imposición de gobiernos autoritarios». *Otro sur digital*, año 8, n.º 10 (2020) p. 5-17 (en línea) [Fecha de consulta: 14.01.2023] <https://precur.files.wordpress.com/2020/04/ancc83o-8-nc2ba-10-abril-2020.pdf>
- Connelly, Marisela. «Problemas de contaminación y respuesta del Estado chino y organizaciones sociales». *Sociedad y Ambiente*, vol. 1, n.º 6 (2015), p. 28-46.
- Cruz Pérez, Miguel A.; Ortiz Erazo, Mónica D.; Yantalema Morocho, Fanny y Orozco Barreno, Paola C. «Relativismo cultural, etnocentrismo e interculturalidad en la educación y la sociedad en general». *Academo*, vol. 5, n.º 2 (2018), p. 179-188 (en línea) [Fecha de consulta: 01.06.2023] <http://dx.doi.org/10.30545/academo.2018.jul-dic.10>
- De Prada García, Aurelio. «Confucianismo y democracia: ciudadanos, príncipes, individuos». *Isegoría*, n.º 49, (2013), p. 615-627. DOI: <https://doi.org/10.3989/isegoria.2013.049.14> (en línea) [Fecha de consulta: 21.06.2023] <https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/841/841>
- De Sousa Santos, Boaventura. «Epistemología del Sur: un pensamiento alternativo de alternativas políticas». *Geograficando*, vol. 14, n.º 2 (2018), p. 1-8 (en línea) [Fecha de consulta: 16.01.2024] Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8844/pr.8844.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8844/pr.8844.pdf)

- Dirlik, Arif. «The Postcolonial Aura: Third World Criticism in the Age of Global Capitalism». *Critical Inquiry*, vol. 20, n.º 2 (1994), p. 328-356 (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2023] <https://www.jstor.org/stable/1343914>
- Dussel, Enrique; Mendieta, Eduardo y Bohórquez, Carmen (eds.) *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y 'latino' (1300-2000)*. México: Siglo XXI, 2009.
- Ettmueller, Eliane Úrsula. «Orientalismo contemporáneo: la creación de un nuevo sistema bipolar en las relaciones internacionales». *UNISCI Discussion Papers*, n.º 14 (mayo de 2007), p. 19-27 (en línea) [Fecha de consulta: 10.09.2023] <http://www.ucm.es/info/unisci/UNISCI-Revista14.htm>
- Fares, María Celina. «Los nacionalismos y las canteras del tercerismo. Entre el hispanismo y el orientalismo en los sesenta». *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, (junio de 2020). DOI: <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.80551> (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2023] <https://journals.openedition.org/nuevomundo/80551#quotation>
- Furet, Françoise. *El pasado de una ilusión*. Madrid. FCE, 1995.
- García Berti, Nicolle. «Teoría Marxista de la Dependencia: reinterpretación y nuevos aportes críticos acerca de la nueva fase de la dependencia latinoamericana». *Historia Regional*, n.º 43 (2020), p. 1-15. (en línea) <https://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/411>
- Gentili Pablo y Trotta, Nicolás (comp.) *América Latina: la democracia en la encrucijada*. Buenos Aires: CLACSO, 2016.
- Golden, Seán. «Modernidad versus postmodernidad en China: el debate entre los “valores asiáticos” y los “valores universales”». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 63 (2003), p. 9-32 (en línea) [Fecha de consulta: 09.09.2023] <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28328>
- Gorokhovskaia, Yana; Shabaz, Adrian y Slipowitz, Amy. *Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*. Washington D.C.: Freedom House, 2023.
- Hai Do Thanh. «Vietnam and China: ideological bedfellows, strange dreamers». *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 10, n.º 2 (2021), p. 162-182, DOI: 10.1080/24761028.2021.1932018
- Hall, Stuart. «¿Cuándo fue lo poscolonial? Pensando en el límite», en: Retrepo, Eduardo, Walsh, Katherine y Vich.I. Víctor (eds.) *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Bogotá: Javeriana/Instituto Pensar, 2010, p. 563-582.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.) *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

- Holbig, Heike. «Official Visions of Democracy in Xi Jinping's China». en: Mihr, Anja; Sorbello, Paolo y Weiffen, Brigitte (eds.) *Securitization and Democracy in Eurasia*. Cham: Springer, 2023, p. 267-278.
- Horak, Sven y Klein, Andreas. «Persistence of informal social networks in East Asia: Evidence from South Korea». *Asia Pacific Journal of Management*, vol. 33, n.º 3 (2016), p. 673-694 (en línea) [Fecha de consulta: 09.09.2023] <https://link.springer.com/article/10.1007/s10490-015-9416-1>
- Jiang Shixue y Mallimaci, Fortunato. «Cómo entender el efecto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en América Latina». *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, n.º 38 (2020), p. 179-183 (en línea) [Fecha de consulta: 16.08.2023] <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3575>
- Kaplan, Robert. *La venganza de la geografía. Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. Barcelona: RBA Libros, 2014.
- Köhler, Gabriele. «¿Existe un Estado de Bienestar asiático?». *Nueva Sociedad* n.º 254 (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 13.02.2023] <https://nuso.org/autor/gabriele-kohler/>
- Lander, Edgardo; *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- Lechini Gladys y Carla Morasso (eds.) *Auge y ocaso de los emergentes en el siglo XXI: ¿Cambios sistémicos, domésticos o cosméticos?* Rosario: UNR Editora, 2020.
- Lee, Eun-Jeung. «Valores asiáticos como ideal de civilización?». *Nueva Sociedad*, n.º 155 (1998), p. 111-125. (en línea) [Fecha de consulta: 16.08.2023] [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2686\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2686_1.pdf)
- Lee, Yong Leng. «Ethnic differences and the state minority relationship in Southeast Asia». *Ethnic and Racial Studies*, vol. 6, n.º 2 (1983), p. 213-220. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419870.1983.9993408> (en línea) [Fecha de consulta: 14.08.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.1983.9993408>
- Mallimaci, Fortunato y Jiang, Shixue (comps.) *La franja y la ruta. Iniciativa china de cooperación con América Latina y el Caribe*. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2018.
- Marquardt, Bernd. «América Latina y la teoría poscolonial: revisión crítica de un trasplante teórico». *Revista Pensamiento Jurídico*, n.º 53, (2021), p. 13-90 (en línea) [Fecha de consulta: 26.08.2023] <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/99262/82720>
- Marston, John A. *Budismo y sociedad en el Sureste de Asia*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2020.

- Medina Torres, Jesús Orlando. «Los valores culturales asiáticos y su repercusión en el éxito de China: una mirada desde occidente. Parte I». *Aldea Mundo*, vol. 16, n.º 31, (2011), p. 41-52 (en línea) [Fecha de consulta: 27.08.2023] <https://www.redalyc.org/pdf/543/54328502006.pdf>
- Merino Gabriel Esteban; Regueiro Bello, Lourdes María y Iglecias; Wagner Tadeu. *China y el nuevo mapa del poder mundial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022.
- Mignolo, Walter. «La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad», en: Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 34-52.
- Montero, Julio. «Nuevos derechos, viejos problemas», en: Pedrosa, Fernando y Federico, Antonio (Comps.) *Debates Contemporáneos. Textos para repensar la sociedad y el Estado*. Buenos Aires: Eudeba, 2022, p. 31-46.
- Mulyaman Darynaufal y Ismail, Achmad. «Tendentious Actions, Racism, or Bad Prejudice? Examining the Relations of Ethnocentrism and Xenophobia in the Contemporary South Korea». *Andalus Journal of International Studies*, vol. 10, n.º 2 (2021), p. 192-205 (en línea) [Fecha de consulta: 12.06.2023] <http://ajis.fisip.unand.ac.id/index.php/ajis/article/view/488>
- Nel, Philip y Taylor, Ian. «Bugger thy Neighbour? IBSA and South-South Solidarity». *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 6 (2023), p. 1.091-1.110 (en línea) [Fecha de consulta: 28.08.2023] <http://www.jstor.org/stable/42002177>
- Ojeda Medina, Tahina y Echart Muñoz, Enara. *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*. Buenos Aires: CLACSO, 2019.
- Pallejà de Bustinza, Víctor. «¿Islam asiático? Urgencia de un nuevo mapa geocultural euroasiático». *Anuario Asia-Pacífico*, n.º 1 (2006), p. 405-414 (en línea) [Fecha de consulta: 09.09.2023] [https://www.cidob.org/articulos/anuario\\_asia\\_pacifico/islam\\_asiatigo\\_urgencia\\_de\\_un\\_nuevo\\_mapa\\_geocultural\\_euroasiatico](https://www.cidob.org/articulos/anuario_asia_pacifico/islam_asiatigo_urgencia_de_un_nuevo_mapa_geocultural_euroasiatico)
- Pavez Rosales, Lucas Ignacio. «La sinología en América Latina ¿Quo Vadis?». *Revista Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, (2020), p. 1-4 (en línea) [Fecha de consulta: 29.08.2023] <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/117079>
- Pedrosa, Fernando y Povse, Max (comps.) *Retrocesos democráticos en Asia. Una agenda de estudio para América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA, 2023.
- Pereira Da Silva, Fabricio. «La bajada de la marea rosa en América Latina. Una introducción». *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, n.º 8 (2018), p. 59-66. (en línea) [Fecha de consulta: 13.02.2023] <http://www.pensamientocritico.org/wp-content/uploads/2018/09/Pereira-sep-2018.pdf>

- Restivo, Néstor y Ng, Gustavo (comps.) *China: la superación de la pobreza*. Mendoza: Ediciones Universidad de Congreso, 2020.
- Rey, Ayelen; Del Solar, Daniela y Medina, Natalia. «¿Cómo nos aproximamos a Asia? Un estudio comparativo de los centros de estudios asiáticos en Argentina y Chile». *Informe del GESAAL del IEALC*, UBA, (julio de 2021), p. 36 (en línea) [http://www.asiaamericalatina.org/wp-content/uploads/2022/03/Como-nos-aproximamos-a-Asia\\_comprimido.pdf](http://www.asiaamericalatina.org/wp-content/uploads/2022/03/Como-nos-aproximamos-a-Asia_comprimido.pdf)
- Reigadas, Cristina. «La cuestión de la democracia en China. Transición democrática, gradualismo, teoría crítica, deliberación». *Revista de la Red de Ética del Discurso*, vol. 3 n.º 1 (2020), p. 105-140 (en línea) [Fecha de consulta: 15.01.2024] <https://qellqasqa.com.ar/ojs/index.php/eyd/article/view/446>
- Rivadeneira, Jorge. «El socialismo chino». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XVII, n.º 1 (2011), p. 167-168 (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2021] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36420121010>
- Romero Reche, Alejandro. «Realidad e ideología en la crítica postcolonial». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 138 (2012), p. 149-157 (en línea) [Fecha de consulta: 09.08.2023] <http://www.jstor.org/stable/41442114>
- Rufer Mario (coord.) *La colonialidad y sus nombres: conceptos clave*. Buenos Aires y México: CLACSO y Siglo XXI, 2023.
- Said, Edward. *Orientalismo*. Barcelona: DeBolsillo, 2007.
- Said, Edward. *Orientalismo*. Barcelona: Random House Mondadori. 2008.
- Shohat, Ella. «Notes on the Postcolonial». *Social Text*, n.º 31-32 (1992) p. 114-140. DOI: <https://doi.org/10.2307/466220> (en línea) [Fecha de consulta: 09.09.2023] <https://www.jstor.org/stable/466220?origin=crossref>
- Slipak, Ariel. «América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”?». *Nueva Sociedad*, n.º 250 (2014), p. 102-113 (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2021] <https://nuso.org/articulo/america-latina-y-china-cooperacion-sur-sur-o-consenso-de-beijing/>
- Stallings, Barbara. *Dependency in the Twenty-First Century? The Political Economy of China-Latin America Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- Sun, Yun. «China and the Changing Myanmar». *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 31, n.º 4 (2012), p. 51-77. DOI: <https://doi.org/10.1177/186810341203100403> (en línea) [Fecha de consulta: 10.09.2023] <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/186810341203100403>
- Svampa, Maristella. *Las fronteras del neextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Guadalajara: CALAS, 2019.
- Terán, Oscar; *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

- Tinajero, Araceli. *Orientalismo en el modernismo hispanoamericano*. Indiana: Purdue University Press, 2003.
- Thompson, Mark R. «The Paradoxes of “Vernacularised” Liberalism in Southeast Asia». *Asian Studies Review*, vol. 47, n.º 1 (2023), p. 16-35. DOI: <https://doi.org/10.1080/10357823.2021.1940842> (en línea) [Fecha de consulta: 29.08.2023] <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10357823.2021.1940842>
- Velosa Porras, Eduardo. «Las ideas en la construcción de las relaciones internacionales». *Pap.polit*, vol. 17, n.º 2 (2012), p. 655-677 (en línea) [Fecha de consulta: 16.01.2024] [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092012000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200010&lng=en&nrm=iso)
- Villagrán Ignacio. «Dinámicas y espacios de interacción entre el mundo chino y sus periferias: política, comercio y cultura en el imperio temprano», en: Bogado Bordazar, Laura Lucía; Staiano, María Francesca y Caubet, Matías (comps.) *China: una nueva estrategia geopolítica global: la iniciativa la Franja y la Ruta*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2019, p. 14-20.
- Yack, Bernard. *The Fetishism of Modernities. Epochal Self-Consciousness in Contemporary Social and Political Thought*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1997.



# América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías

## Latin America and the Global South in a world without hegemony

**Mónica Hirst, Roberto Russell, Ana María Sanjuan y Juan Gabriel Tokatlian\***

**Cómo citar este artículo:** Hirst, Mónica; Russell, Roberto; Sanjuan, Ana María y Tokatlian, Juan Gabriel. «América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 136 (abril de 2024), p. 133-156. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133

**Resumen:** Este artículo examina el estado, la configuración futura y las formas de gestión del orden internacional, así como la inserción de América Latina en dicho orden, para comprender su fase actual y reflexionar sobre su posible carácter y evolución. Para ello, se emplea la noción de «orden no hegemónico», cuyo inicio no tiene fecha porque obedece a una conjunción de procesos de duración y efectos diferentes. Se sostiene que el orden en formación tendrá dos líneas de fractura principales: un clivaje entre dos Nortes opuestos y diferentes –Norte 1 y Norte 2– y otro clivaje entre ambos Nortes y un Sur Global diverso en recursos y configuraciones de poder del que forma parte América Latina, con especificidades propias. Se aborda la condición singular de la región latinoamericana que, en la búsqueda de la consolidación de su autonomía, mantiene una compleja dinámica triangular América Latina-Estados Unidos-China.

**Palabras clave:** orden internacional, orden no hegemónico, América Latina, Sur Global, Estados Unidos, China, regionalismo, interregno

**Abstract:** This article examines the state, future configuration and ways of managing the international order, as well as Latin America's place in that order, to understand where it is now and reflect on what it might be like and how it might develop in the future. To do so, we employ the notion of "non-hegemonic order", which has no start date because it stems from a combination of processes of varying duration and effects. We argue that the order taking shape will have two main fault lines: a breach between two opposing and different Norths – North 1 and North 2 – and another breach between the two Norths and a Global South diverse in resources and power configurations, of which Latin America forms part (with its own specificities). We address the singular position of the Latin American region which in a bid to consolidate its autonomy maintains a complex triangular Latin America-United States-China dynamic.

**Key words:** international order, non-hegemonic order, Latin America, Global South, United States, China, regionalism, interregnum

\* **Mónica Hirst**, profesora, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Buenos Aires (Argentina), e investigadora asociada, IESP/UERJ, Rio de Janeiro (Brasil) (hirstmoni@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4129-4039>; **Roberto Russell**, profesor, UTDT y presidente, Fundación Vidanta (México) (russellroberto@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9231-8564>; **Ana María Sanjuan**, investigadora, Universidad Central de Venezuela, Caracas (Venezuela) (anamaria.sanjuan@mail.com), ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-8037-952X> y **Juan Gabriel Tokatlian**, profesor plenario, UTDT (jtokatlian@utdt.edu). ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1139-6425>



Este artículo se realizó en el marco del proyecto «Sociedad Civil, Cooperación Internacional y Relaciones América Latina-Estados Unidos» con aportes de la Fundación FORD.

Usualmente, para abordar la cuestión del estado, configuración futura y formas de gestión del orden internacional se apela a nociones tales como «transición de poder» e «interregno», con el propósito de comprender la fase actual del orden y reflexionar sobre su posible carácter y evolución. Ambos conceptos ofrecen marcos interpretativos diferentes, pero igualmente fecundos y complementarios; sin embargo, tienen limitaciones importantes. Por ello, parece más adecuado emplear la noción de «orden no hegemónico», cuyo inicio no tiene fecha de nacimiento ya que obedece a una conjunción de procesos de duración y efectos diferentes.

El primer proceso que nos coloca en el umbral de un nuevo orden es el ocaso del predominio que Occidente ha ejercido sobre el resto del mundo desde mediados del siglo XVIII y que muestra sus primeros signos de debilitamiento a partir de la década de 1970; el segundo, viene marcado por el colapso de la posguerra fría. La circunstancia excepcional en la que nos coloca la convergencia de este ocaso de Occidente y el fin del orden de la posguerra fría abre interrogantes sobre los principales clivajes del orden en formación. En ese sentido, este artículo sostiene que el nuevo orden tendrá dos líneas de fractura principales: un clivaje entre dos *Nortes* opuestos y diferentes –Norte 1 y Norte 2– y otro clivaje entre ambos *Nortes* y un Sur Global diverso en recursos y configuraciones de poder, regímenes políticos, modelos económicos y sociales, valores y culturas del que forma parte América Latina con especificidades propias. Tras examinar estas cuestiones, el artículo pone el foco en la condición singular de la región, con particular acento en la dinámica triangular América Latina-Estados Unidos-China, en el marco de la crisis del regionalismo latinoamericano. Se afirma que, en el contexto de un orden sin hegemonías, ello significa tanto la generación de más espacio de maniobra como de mayor incertidumbre. Aunque el Sur actualmente tiene más gravitación en el orden mundial, sigue siendo el principal escenario de las crisis internacionales y el locus de disputas en las que intervienen los dos *Nortes* antes mencionados. Y, si bien América Latina no se ve directamente afectada, esta no puede hacer caso omiso del lugar que ocupa como parte del Sur Global.

El propósito de este artículo es doble: a) una reflexión crítica sobre el orden internacional desde una perspectiva sureña –en particular, latinoamericana–, poniendo énfasis en el tránsito hacia un mundo posoccidental, subrayando los nuevos clivajes de ese orden y el papel más asertivo e influyente del Sur Global y cuestionando los análisis dominantes, especialmente en Estados Unidos, basados

en la idea de que el mundo se dirige hacia una especie de nueva Guerra Fría entre grandes poderes y que ignoran o relativizan otras dinámicas sistémicas y el rol que en ellas tiene el Sur Global; y b) explorar el impacto de las transformaciones mundiales en curso para las relaciones internacionales de América Latina, en especial su encuadre en una lógica triangular que se impone por la presencia simultánea de Estados Unidos y China. Se considera que la experiencia de la región es un indicador valioso para reconocer nuevas configuraciones del orden internacional que escapan a las conocidas dinámicas de suma cero.

## El «orden no hegemónico»

La cuestión del estado, configuración futura y formas de gestión del orden internacional ocupa un lugar cada vez más relevante en el análisis de las relaciones internacionales. Ello obedece a que estamos en el umbral de un nuevo orden internacional en un contexto inestable y tenso que abre numerosos interrogantes sobre el futuro de la política, la seguridad y la economía. Para referirse a esta situación, suele apelarse a las nociones de «transición de poder» o «interregno», con el propósito de ofrecer marcos interpretativos. Ambos conceptos comparten la expectativa de un tiempo tumultuoso sin liderazgos legítimos y signado por fuertes cuestionamientos al orden establecido. No obstante, se diferencian en la interpretación de la naturaleza y las causas de la crisis que lo afectan, así como de los factores que operan en su transformación.

En el primer caso, el análisis se funda en la teoría de la transición hegemónica<sup>1</sup>. El acento se pone en las tasas diferenciales de crecimiento entre los países como factor determinante de los desequilibrios del orden vigente y, por consiguiente, de su crisis hasta que se logra, por medios pacíficos o por la guerra, un nuevo equilibrio que satisface los intereses políticos, económicos y territoriales de una o más potencias en ascenso (Gilpin, 1981: 9). En breve, se trata de la repetición de un mismo juego entre las grandes potencias de cada era que obedece, fundamentalmente, a factores materiales; actualmente, la partida les toca a Estados Unidos y China y, por primera vez en la historia del sistema interestatal, entre un actor de Occidente y otro de Oriente, uno en su papel de potencia declinante y el otro en ascenso.

---

1. Sobre la teoría de la transición hegemónica, véase la obra clásica de Gilpin (1981), particularmente los capítulos 1 y 5.

El aporte de la teoría de la transición hegemónica es imprescindible para comprender la crisis del orden internacional y explicar una parte esencial de sus turbulencias e inestabilidad. Sin embargo, atarse solo a sus argumentos es problemático por tres razones. Primero, porque su visión cíclica lleva a situar la actual competencia entre Estados Unidos y China como un episodio más del juego repetitivo entre grandes potencias, ignorando o relativizando los cambios del contexto histórico en el que se desarrolla y el carácter evolutivo de los órdenes internacionales. Esta lectura sin historia tiende a generar dos confusiones concatenadas: a) que la crisis del orden internacional responde de manera casi exclusiva al cambio de poderes relativos entre Estados Unidos y China, y b) que este proceso está conduciendo a una nueva Guerra Fría. Segundo, porque al concentrarse en la dimensión horizontal del poder, se coloca en un lugar marginal otras dinámicas sistémicas que contribuyen, asimismo, a la alteración del orden internacional. Al respecto, en particular, dos procesos que son básicos para todo análisis del orden en formación: la mayor difusión del poder y la riqueza entre países fuera de la díada Estados Unidos-China, y las transformaciones de la globalización en una economía mundial ampliamente interconectada y dominada por el modo de producción capitalista. Tercero, porque, al dar cuenta de la crisis del orden desde una perspectiva centrada en lo estructural y en las relaciones horizontales entre Estados Unidos y China, se tiende a asignar, desde una mirada centrada en Occidente, un curso unidireccional a este vínculo: el escalamiento inevitable de la competencia y su derivación probable en una confrontación. Así, la noción de transición deja poco lugar para el poder de agencia, tanto el de los dos contendientes como el de los terceros que aparecen como meros subordinados y espectadores de la contienda sinoestadounidense. En especial, se ignora o soslaya el papel que desempeñan las potencias medias en materia de orden internacional. Asimismo, se desatiende el poderío creciente y la autonomía de numerosos actores no estatales, en especial de las grandes corporaciones, de las organizaciones de la sociedad civil y de agentes ilegales de diverso tipo que ocupan un lugar relevante en las relaciones internacionales.

Por su parte, el uso del concepto de «interregno» ha ganado espacio en la literatura de las relaciones internacionales para referirse a esta nueva fase del orden internacional<sup>2</sup>. Su fuente principal de inspiración ha sido Antonio Gramsci y su caracterización del interregno como una etapa histórica en la que «lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer». Quienes proponen este concepto ponen el énfasis en la crisis «orgánica» del llamado orden internacional liberal y en los

---

2. Véanse, en especial, Babic (2020) y Sanahuja (2022).

«síntomas mórbidos» que ella provoca, particularmente en Occidente<sup>3</sup>. La crisis, en este caso, es multidimensional y acumulativa y ejerce su impacto en tres planos estrechamente relacionados: en la política y la economía global, en el nivel estatal y en el seno de la sociedad (Babic, 2020: 770). El escenario resultante se sintetiza en la idea de interregno: las fuerzas y coaliciones dominantes no logran sostener el orden establecido (lo que se muere) y las que los desafían no están en condiciones aún, por falta de capacidad o voluntad, de establecer un orden alternativo (lo nuevo que no puede nacer).

Como puede apreciarse, *transición* e *interregno* ofrecen marcos interpretativos diferentes, pero igualmente fecundos y complementarios. En el primer caso, la noción de crisis se explica por la ley del desarrollo desigual que produce modificaciones en la distribución del poder y la riqueza entre las grandes potencias y, en consecuencia, la consiguiente disputa sobre la gobernanza del orden y los intereses que este promueve y sustenta en su funcionamiento. En cambio, en el segundo caso la crisis deriva del agotamiento y pérdida del sentido de propósito del proyecto de orden liberal impulsado y liderado por Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría, así como de las contradicciones y efectos negativos de la globalización neoliberal en el plano doméstico e internacional.

Lo que *transición* enfatiza, *interregno* lo deja afuera y viceversa. Además, ambos presuponen algún desenlace: *transición* implica un intervalo entre órdenes hasta que uno nuevo se establece de conformidad con una lógica repetitiva; e *interregno* es en sí mismo una forma de orden, un período, por lo general de larga duración, con lógicas y trayectorias históricas singulares y necesariamente tumultuoso. Sin embargo, la acepción arquetípica del término denota la idea de un espacio de tiempo discontinuo que separa dos órdenes sociales. En nuestro caso de análisis, el concepto lleva a pensar intuitivamente en el necesario surgimiento de nuevas formas de hegemonía del orden internacional luego de un ciclo de discontinuidad. Por otra parte, y volviendo a Gramsci, el uso literal de su caracterización del interregno como una situación en la que lo viejo se muere y lo nuevo no puede nacer, encierra el peligro de poner velos a procesos que son cruciales para comprender dónde estamos en materia de orden internacional y que ya cuentan con carta de defunción y de nacimiento. En particular, en cuanto a los *muertos*, el fin del orden de la posguerra fría y de la globalización neoliberal; entre los *nacidos*

---

3. Por ejemplo, la creciente desigualdad social, la concentración de la riqueza, el notable debilitamiento del Estado de bienestar en los llamados países desarrollados, expresiones extremas de nacionalismo en el corazón de Occidente y buena parte del Sur Global, el rechazo a las clases dirigentes, el deterioro y retroceso de la democracia, la vigencia del fundamentalismo religioso, el ascenso del racismo y del sentimiento antimigrantes.

y *renacidos*, destaca el ascenso de China al estatus de superpotencia y el retorno a formas proteccionistas en la gestión del capitalismo en Occidente, basándose en consideraciones tanto económicas como de seguridad.

Dadas estas limitaciones, parece más adecuado emplear la noción de «orden no hegemónico» para caracterizar esta fase en ciernes del orden internacional. Este concepto integra los aportes de las nociones de transición e interregno y propone una perspectiva más abarcadora y pertinente. Lo utilizamos como una categoría de análisis para describir un orden en el que ningún Estado o coalición de estados y fuerzas sociales estaría en condiciones de establecer su hegemonía o dominio con alcance mundial. Con fines heurísticos, presentamos a esta condición del orden como una constante y no como una variable sobre la base del supuesto de que es altamente improbable

**Parece más adecuado emplear la noción de «orden no hegemónico» para caracterizar esta fase en ciernes del orden internacional. La utilizamos como una categoría de análisis para describir un orden en el que ningún Estado o coalición de estados y fuerzas sociales estaría en condiciones de establecer su hegemonía o dominio con alcance mundial.**

que se conforme un poder hegemónico global. Nuestro argumento vale para los dos sentidos diferentes que se emplean en relaciones internacionales para definir a la hegemonía como una forma de poder.

El primero equipara hegemonía a dominio, y se aplica exclusivamente a las relaciones interestatales para caracterizar a un vínculo entre una gran potencia y estados que se le subordinan en un marco de fuerte asimetría

de poder. Desde esta perspectiva, un orden internacional con características hegemónicas solo cabría en un contexto de unipolaridad. Es imprudente hacer predicciones sobre la conformación de la estructura de poder global, pero es indudable que esta no será unipolar. Actualmente, China y Estados Unidos son las únicas potencias que poseen toda la gama de atributos de poder, pero si en el futuro otros estados también los adquiriesen, nuestro argumento se reforzaría porque haría aún más inviable una hegemonía global. La distribución bipolar o multipolar del poder es irrelevante respecto al carácter no hegemónico del orden en formación, ya que ambas tornan inviable su opuesto, esto es, una hegemonía global.

En este mismo nivel de análisis Estado-céntrico, el proceso de difusión de poder y riqueza a numerosos estados constituye otro obstáculo significativo para nuevas hegemonías, en este caso para las que intenten establecerse con alcance parcial en un determinado ámbito geográfico. Son escasas las probabilidades de que un Estado logre conservar o alcanzar la condición de potencia hegemónica regional. Estados Unidos ya no ejerce esta forma de poder sobre toda América Latina y, si pudiera mantenerla, aunque no sin dificultades, sería en la América Latina del Norte. Su dominio sobre América del Sur se ha debilitado y es probable

que esta tendencia se acentúe en el orden en formación. China, por su parte, igualmente enfrentará serios impedimentos para convertirse en una potencia regional dominante en Asia, ya que Estados Unidos y los poderes regionales de su vecindario inmediato harán todo lo posible para evitarlo. Finalmente, Rusia también tendrá dificultades para mantener su hegemonía en Asia Central, una región en la que China y la India gravitan de manera creciente.

En su segundo uso frecuente, la noción de hegemonía se equipara a liderazgo y se aplica a relaciones entre fuerzas estatales y sociales en las que un agrupamiento de estas fuerzas se impone sobre las subordinadas mediante el consenso antes que la coerción<sup>4</sup>. Para ello, se debe contar no solo con poder material sino también con la capacidad de construir instituciones y de elaborar ideologías que se expresan en términos universales. Desde este punto de vista, es improbable que pueda surgir una configuración de poder estatal y social en posición de fundar una nueva hegemonía. Además, y si algo de esto sucediera, tampoco estaría en condiciones de establecerse a escala mundial. Cabe recordar que los órdenes hegemónicos que se han conocido en el pasado reciente, como lo fueron la Pax Británica y la Pax Americana, tuvieron una amplia extensión, pero no un alcance planetario. El proyecto hegemónico que Estados Unidos procuró liderar tras el fin de la Guerra Fría se frustró. Asimismo, cuesta imaginar que China pueda liderar, en caso de que se lo propusiera, una forma de hegemonía con estas características.

## Hacia un mundo posoccidental

El inicio del orden no hegemónico en ciernes no tiene fecha de nacimiento porque obedece a una conjunción de procesos de duración y efectos diferentes. El primero de ellos es el ocaso del predominio que Occidente ha ejercido sobre el resto del mundo desde mediados del siglo XVIII y que muestra sus primeros signos de debilitamiento a partir de la década de 1970. Un ciclo largo de más de 300 años que languidece debido a la difusión del poder y la riqueza, y al consiguiente aumento de actores estatales y de fuerzas sociales más activas y empoderadas que obstaculizan, cuestionan o enfrentan este predominio<sup>5</sup>. Esto no implica la decadencia de Occidente en un sentido *spengleriano*, pero sí el desplazamiento del

---

4. Sobre esta segunda noción del término hegemonía, véase Cox (1983).

5. Sobre el ocaso de la pauta histórica de dominio de Occidente sobre el resto del mundo, véase Hobsbawm (2008).

centro de gravedad mundial hacia afuera de Occidente. Podríamos calificar a este proceso como la «gran inflexión» y al orden no hegemónico en formación como el primer capítulo de un mundo posoccidental. El segundo proceso que nos coloca en el umbral de un nuevo orden ha estado marcado por el colapso de la posguerra fría. Se trata del fin de un ciclo corto que debe verse, a su vez, como el último capítulo del predominio de Occidente sobre el resto del mundo y no simplemente como la culminación de un orden más dentro de ese ciclo largo, como lo fueron, por ejemplo, los órdenes de 1815, 1919 o 1945.

No es el propósito tratar aquí qué fue efectivamente el *viejo* orden o cuáles fueron las causas de su *defunción*, pero es importante señalar dos aspectos fundamentales: a) el fracaso de Estados Unidos de extender a escala mundial el así llamado «orden internacional liberal» y b) las consecuencias de este fracaso sobre dicho orden. Decimos «así llamado» porque el orden internacional liderado por Washington luego del fin de la Segunda Guerra Mundial fue realista antes que liberal e, inevitablemente, limitado en su alcance geográfico por la lógica de la Guerra Fría<sup>6</sup>. Fue diseñado para contener y en última instancia vencer a la Unión Soviética y sus prioridades estuvieron determinadas por consideraciones de seguridad. Al calor del triunfo de Occidente en el conflicto Este-Oeste, se incubó en Estados Unidos la idea de transformar este orden parcial en un orden global mediante el *enlargement* paulatino de la democracia y el libre mercado, y el *engagement* de China y de Rusia en particular. La euforia inicial del triunfo en la década de 1990 ocultó la desmesura de esta empresa, dado que esta involucraba la integración progresiva y convergente a ese orden de sociedades que no comparten las instituciones, la cultura, las preferencias y los valores occidentales; más aún, de sociedades que habían estado sometidas por largo tiempo al dominio de Occidente.

Como reconocen desde aceras opuestas Ikenberry (2018) y Mearsheimer (2019), la idea portaba en su seno las semillas de su propia destrucción. El resultado fue doble: por un lado, la pretendida extensión del orden concluyó, a la inversa, en resignado repliegue y en la reafirmación de lógicas realistas; en el retorno a un orden parcial circunscrito a las fronteras geográficas del viejo Norte de la Guerra Fría, y un poco más, y a una alianza nuevamente dominada por consideraciones de seguridad. Un espacio que abarca a los países del Atlántico Norte más los que se han incorporado a la OTAN y a la Unión Europea (UE), tras la caída de la Unión Soviética, Israel en Oriente Medio, Japón y Corea del Sur en Asia, y Australia y Nueva Zelanda en Oceanía. Por otro lado, el *hubris* que inspiró la idea de la extensión terminó sumiendo a ese orden en una crisis de autoridad y de propósito

---

6. Para más detalles sobre el carácter esencialmente realista de este orden, véase Mearsheimer (2019).



(Ikenberry, 2018); una crisis derivada esencialmente de las contradicciones y límites del proyecto hegemónico estadounidense y de la forma de capitalismo en el que se asentó la globalización en su fase neoliberal. Esta última vivió su época de gloria durante la década de los noventa y primeros años de este siglo bajo el impulso y la guía de Washington. Actualmente, estamos en presencia de una nueva fase de la globalización de perfiles inciertos y contradictorios. Denominaciones en boga como *de-risking*, *friendshoring* y *nearshoring* permiten suponer que las razones geopolíticas tendrán un peso determinante y que los compromisos internacionales se subordinarán, en gran medida, a las razones de política interna.

## **Dos Nortes diferentes y un Sur diverso**

La circunstancia excepcional en la que nos coloca la convergencia del ocaso del predominio de Occidente y del fin del orden de la posguerra fría abre interrogantes sobre los principales clivajes del orden en formación. Ellos sirven como recursos heurísticos para aprehender las dinámicas sistémicas básicas de cada fase histórica que se procura comprender, como lo fueron Este-Oeste y Norte-Sur en la Guerra Fría o fuerzas de integración y fragmentación en la posguerra fría.

Sostenemos que el actual orden en evolución tendrá dos líneas de fractura principales: un clivaje entre dos *Nortes* opuestos y diferentes –Norte 1 y Norte 2– y otro clivaje entre ambos *Nortes* y un Sur Global diverso en recursos y configuraciones de poder, regímenes políticos, modelos económicos y sociales, valores y culturas del que forma parte América Latina con especificidades propias. El Norte 1, liderado por Estados Unidos e integrado por el «Occidente no geográfico» será lo más cercano a un bloque, aunque no desprovisto de fisuras y tensiones que pueden jaquearlo. El Norte 2, más difuso, encabezado por China, tendrá a Rusia en el lugar de socio menor. China ya hace tiempo que ha dejado de pertenecer al Sur Global y Rusia nunca se ha colocado en ese lugar. Algunos estados del Sur orbitarán más cerca de cada Norte, pero no lo integrarán. Por ejemplo, Irán, Corea del Norte, Cuba, Nicaragua o Venezuela en el caso del Norte 2, y México y buena parte del Caribe y de América Central, del Norte 1.

**El actual orden en evolución tendrá dos líneas de fractura principales: un clivaje entre dos *Nortes* opuestos y diferentes –Norte 1 y Norte 2– y otro clivaje entre ambos *Nortes* y un Sur Global diverso en recursos y configuraciones de poder, regímenes políticos, modelos económicos y sociales, valores y culturas del que forma parte América Latina con especificidades propias.**

La competencia geopolítica y la oposición de modelos de naturaleza política y social y de organización económica marcan la línea de fractura entre los dos *Nortes*. Su interacción se define por una lógica de rivales o de enemigos en un contexto de paridad relativa de poder. Es un clivaje nítido entre dos núcleos de poder que combinará rivalidad y cooperación, aunque el riesgo de un escalamiento en dirección a la confrontación militar estará presente. En cambio, el clivaje entre los dos *Nortes* y el Sur Global es más opaco, dado que no estará dominado por la hostilidad ni la competencia. Los *Nortes* ordenan su acción hacia el Sur en lógicas de dominación fundadas en la asimetría de poder, con expresiones claras y arraigadas en el Norte 1 y más ambiguas e incipientes en el Norte 2. A su vez, el rasgo distintivo que define la lógica del comportamiento del Sur es la voluntad de la mayoría de sus países de preservar o ampliar márgenes de autonomía frente a los *Nortes* y a los conflictos inter-*Nortes*. Por cierto, y dentro de cada Norte, también operan las asimetrías entre Washington y Beijing y el resto de los estados que integran ambos clivajes.

Cada Norte estará liderado bien por Estados Unidos o por China, dos estados significativamente superiores al resto en términos de toda la gama de atributos de poder. Esto no implica desconocer los desafíos internos que enfrentan ambas potencias y que pueden influir de manera negativa en sus posiciones relativas de poder, ni el papel que pueden desempeñar otros actores estatales relevantes en la política y la economía internacionales –por ejemplo, la UE, la India, o la propia Rusia, aunque salga debilitada de la guerra en Ucrania– o el que podrían jugar, como sucedió en los años de la Guerra Fría, los poderes regionales o medios, tanto en el plano global como en sus vecindarios. Sin embargo, todos ellos estarán en escalones inferiores en la escala de poder global y lejos de alcanzar el estatus que hoy detentan Washington y Beijing.

Las diferencias y divisiones inter-*Nortes* se han profundizado por dos motivos principales: la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China, y la invasión de Rusia a Ucrania. La guerra ha puesto al desnudo la vigencia del patrón histórico que ha signado la relación entre ambas partes del Atlántico desde el origen de la OTAN: sacrificio de autonomía europea a cambio de protección estadounidense. Este modelo de vinculación ha permitido a Washington utilizar su garantía y provisión de seguridad como un elemento de presión para encuadrar al continente detrás de sus objetivos políticos y estratégicos de alcance global y, más específicamente, para obtener concesiones de Europa en temas como el intercambio comercial o las políticas monetaria, industrial, energética y tecnológica. En resumen, la *otanización* del continente constriñe la posibilidad de que Europa avance en dirección de una mayor autonomía estratégica. Al contrario, acrecienta su dependencia en un contexto, además, en el que Estados Unidos ha adquirido más poder relativo vis a vis sus aliados europeos en los últimos 15

años. La situación de Europa, al igual que la de los otros miembros del Norte 1 de Asia-Pacífico, será la de una mayor y creciente subordinación estratégica a los intereses de seguridad de Washington.

En el Norte 2, la asociación entre Beijing y Moscú se fortalecerá. Rusia ya no tiene ninguna posibilidad ni intención de jugar como un *swing state* vis a vis Washington y Beijing, y quedará como un socio menor de China, pero con voluntad de juego propio. La guerra en Ucrania dejará a Moscú más débil y limitará su capacidad de influencia global. Sin embargo, no hay que olvidar el viejo adagio que dice que Rusia nunca es tan fuerte como parece ni tan débil como luce. Como señalan Kendall Taylor y Kofman (2022: 12), «Rusia continuará siendo guiada por su resentimiento, su búsqueda de un espacio geopolítico fuera de sus fronteras y un deseo de estatus». A China, por su parte, no le conviene ni le interesa una Rusia debilitada y aislada; la necesita con suficiente poder para que la atención y los recursos de Occidente no se concentren en contener a Beijing (véase French, 2022). Se trata, en síntesis, de una asociación transaccional basada en un enfoque común en contra de lo que ambos países denominan el «unipolarismo» de Estados Unidos, en la animosidad y el sentimiento de agravio respecto de Occidente, en la complementariedad de sus economías y en la voluntad de restaurar un estatus previo de grandeza y reconocimiento.

Ambos *Nortes* presentarán diferencias fundamentales en su concepción de la política y del orden internacional, en su estructura económica y las formas de gestionar el capitalismo, en los valores e ideologías que sustentan y en sus prácticas por la influencia sobre el Sur Global. Cada Norte definirá sus políticas hacia los países del amplio Sur en función de intereses propios, pero también de estrategias e intereses que surgen de la competencia inter-*Nortes*, con los cuales se generarán dinámicas trilaterales en las que cada Norte apelará a mecanismos diversos de vinculación temática hacia los países del Sur con el propósito de satisfacer sus preferencias y moldear conductas. En ese marco, la mayoría de los países del Sur intentará no quedar sometido a los vaivenes de la competencia entre los *Nortes* evitando la fórmula binaria «con o contra nosotros» que caracterizó gran parte de la Guerra Fría. Por cierto, el Sur Global es un conglomerado de países heterogéneo que carece de la unidad, la voz colectiva, los intereses comunes y los activos necesarios para ofrecer un orden alternativo. Sin embargo, la mayoría de países que lo conforman tiene un denominador común: su cautela frente al ascenso de China y su objeción total

**Ambos Nortes presentarán diferencias fundamentales en su concepción de la política y del orden internacional, en su estructura económica y las formas de gestionar el capitalismo, en los valores e ideologías que sustentan y en sus prácticas por la influencia sobre el Sur Global.**

o parcial al orden liberal que promueve Occidente y su crítica a la hipocresía con la que Estados Unidos ha aplicado sus reglas y utilizado sus instituciones. Así, antes que representar un desafío sistémico, componen un conjunto variopinto que opera de modo dual: necesitan a los más poderosos para seguir ascendiendo, al tiempo que deben diferenciarse de ellos para avanzar en sus intereses nacionales.

El Sur Global tampoco es una categoría residual. Está integrado por países de peso propio, como Brasil, la India, Indonesia, Arabia Saudí, Nigeria o Turquía, y por otros más pequeños o medianos que juegan papeles importantes en asuntos específicos de la agenda global o en sus regiones, dado que poseen recursos críticos, atributos de poder militar, medios financieros, capacidad tecnológica y científica o fuentes de capital humano altamente calificado. Por eso, el Sur Global no es el Tercer Mundo de la Guerra Fría. Tiene más riqueza y más recursos de poder y, por lo tanto, es más proactivo, cuenta con más voz y campo de acción y mayor capacidad de influencia en casi todas las áreas de las relaciones internacionales. Además, pone en juego estas condiciones en un contexto mundial en el que la competencia de los grandes poderes no se desarrolla entre dos bloques poco permeables y enfrentados por valores irreductibles. Así, conceptos de moda como no alineamiento activo, multialineamiento o *swing states* se quedan cortos para captar una realidad más compleja y el sentido de un proceso histórico que sigue a la Guerra Fría. En términos generales, puede llamarse a este fenómeno como la «emergencia del Sur». Como señala agudamente Hurrell (2018: 93), este desarrollo es un motor fundamental del cambio del orden internacional y expresa la voluntad y capacidad de más actores estatales y sociales de convertirse en sujetos activos de la política mundial. América Latina no ha sido ajena a este proceso desde un lugar específico que la distingue del resto de las regiones del amplio Sur: su condición de área de influencia de Estados Unidos y su identidad cultural con los valores de Occidente.

## **América Latina y su especificidad dentro del Sur Global**

El vínculo de América Latina con el Norte 1 requiere trazar una línea de diferenciación entre lo que ha sido la historia de sus relaciones con Estados Unidos y la articulación de la región con el internacionalismo liberal liderado por ese país. Si bien existe una tendencia a percibir a los dos procesos como partes de una sola vinculación vertical, se trata de desarrollos políticos distintos.

En el primer caso, los vínculos con Washington se han subordinado a una lógica hegemónica mientras que, en el segundo, la relación ha respondido a una lógica que se inserta en el ideario del liberalismo internacional en sus expresiones políticas y económicas, y que se ha manifestado en su adhesión a los valores democráticos, los principios del derecho internacional y el multilateralismo. América Latina ya constituía una región plenamente configurada en cuanto a su geografía política y su sintonía con los ideales liberales cuando se produjo el empuje del hegemonismo estadounidense a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial (Ikenberry, 2001). Por lo tanto, fue una base de apoyo relevante y genuina a los principios normativos liberales y tuvo un papel destacado en el entrelazamiento de las dimensiones mundiales y regionales de las arquitecturas multilaterales antes del comienzo del conflicto Este-Oeste<sup>7</sup>. Por ejemplo, participó activamente en la elaboración de la Carta de Naciones Unidas en defensa de la inclusión del capítulo VIII que expresaba la preocupación por asegurar una voz para grupos de países que integran una misma área geográfica (véase Wood y Morales, 1965).

**El vínculo de América Latina con el Norte 1 requiere trazar una línea de diferenciación entre lo que ha sido la historia de sus relaciones con Estados Unidos y la articulación de la región con el internacionalismo liberal liderado por ese país.**

A partir de la Guerra Fría, y por el efecto de las tensiones geopolíticas, esta arquitectura multilateral pasó a colorearse con los tintes ideológicos que le imprimió cada una de las dos superpotencias. Washington adoptó una visión *securitizada* de la idea de región y reafirmó la condición de América Latina como área de influencia. Cuando terminó la Guerra Fría, la región ya se había subido al gran impulso liberal integrando de manera activa la tercera ola democrática internacional. Raudamente, los países de Europa del Este y varios de América Latina se alinearon con Occidente y sostuvieron con entusiasmo las banderas del internacionalismo liberal. Sin embargo, los beneficios materiales puestos a disposición de una y otra región por las potencias occidentales para atenuar los costos y ajustes del acoplamiento al mundo liberal triunfante mostraron un fuerte contraste. Los países de Europa del Este se beneficiaron del proceso de inclusión a la UE, mientras que América Latina debió encarar, en forma simultánea, los desafíos de sus procesos de redemocratización y las presiones externas en favor de

---

7. En efecto, América Latina participó en la construcción del sistema multilateral de la segunda posguerra, comprometida con la paz mundial, la democracia y la defensa de los derechos universales (Sikkink, 2015).

la apertura comercial, la desregulación, la privatización y la extranjerización de sus economías en el marco del Consenso de Washington. La opción por el neoliberalismo en los noventa implicó a un tiempo una interpretación sesgada de los beneficios de la globalización y la renuncia a una construcción regional basada en el binomio democracia y desarrollo. En este contexto, ganó impulso el modelo de regionalismo abierto, motorizado por una lógica asimétrica de toma y daca con Estados Unidos. La vinculación histórica de la región con el orden liberal desde un eje político-normativo es una característica que la diferencia de otras regiones o subregiones del Sur Global, que se configuraron a partir de la segunda ola de descolonización, tales los casos de Asia y África.

Por otra parte, la larga preeminencia de Estados Unidos en América Latina le imprimió al vínculo una marca de excepcionalidad entre los países en desarrollo que llega hasta hoy. La efeméride del segundo centenario de la Doctrina Monroe en 2023 reactivó en la memoria latinoamericana el significado de la prolongada presencia de Estados Unidos en la región. La doctrina, pese a sus varios certificados de defunción, se mantiene vigente en muchos aspectos. El lugar ocupado por Estados Unidos como el principal polo de poder en la región explica su centralidad para las políticas exteriores latinoamericanas (véase Merke y Reinoso, 2016). Este rasgo ha sido un estímulo para proyectos sobredimensionados de aquiescencia, así como materia de oposición o confrontación para alcanzar márgenes de autonomía. A una persistente asimetría estructural, se sumó el ejercicio del poder coercitivo de Estados Unidos y la imposición de sus prioridades de seguridad. Con la caída del muro de Berlín en 1989, Washington mantuvo a la región en un lugar secundario, por medio de políticas que revelaban un *mix* de negligencia, inconsistencia y volatilidad. Por su parte, América Latina tuvo su propio *mix* de políticas que combinó lógicas de aquiescencia, predominantes en los noventa, con lógicas de autonomía en la primera década del siglo xx: ambas lógicas expresan las dos grandes estrategias desplegadas por los países del área.

Se ha ido produciendo, así, un «mar de distancia» entre Estados Unidos y América Latina que se ha reforzado en años recientes, con independencia del Gobierno de turno en la Casa Blanca. Como efecto reflejo, se ha originado un continuo vaciamiento político del sistema interamericano debido a su pérdida de funcionalidad, tanto para Washington como para un buen número de países latinoamericanos, que ha dado como resultado la mutua insatisfacción. Esta situación no debe ser vista como una retirada de Estados Unidos de América Latina o como una falta de interés en la región, ya que Washington nunca ha abandonado su presunción hegemónica y está atento para actuar cuando ve peligrar sus intereses materiales o de seguridad. Siempre ha tenido razones para ello, siendo esta vez a raíz de la proyección de China en la región.

## La crisis del regionalismo latinoamericano

A inicios del siglo XXI, las consecuencias del desdén de Washington hacia América Latina fueron capitalizadas en la región: en América del Sur, particularmente, fue un incentivo político para la acción colectiva. Las reacciones suramericanas que llevaron a un distanciamiento parcial respecto a la potencia norteamericana inauguraron un período que algunos autores han llamado «regionalismo poshegemónico» (Riggirozzi y Tussie, 2012). Dicho rótulo suponía la existencia de una movilización política intrarregional favorecida por un percibido proceso de debilitamiento de la presencia hegemónica de Washington en América Latina que, de hecho, no tuvo lugar en la forma prevista, considerando que varias dinámicas hegemónicas se siguieron manifestando<sup>8</sup>. Los tratados de libre comercio (TLC) bilaterales firmados entre Estados Unidos y más de una decena de países en la región condujeron a una nueva fragmentación entre el Atlántico y el Pacífico de América del Sur, aunque más atenuada y difusa que la producida entre México y América del Sur a causa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El involucramiento comercial de Estados Unidos a través de los TLC permitió mantener e incluso ampliar su vínculo con países de América del Sur, lo que limitó las visiones de conjunto y generó agendas bilaterales que procuraron reproducir las ventajas obtenidas por los acuerdos preferenciales. A su vez, en el plano estratégico-militar, los canales de diálogo orientados a buscar soluciones a situaciones conflictivas domésticas por medio de una subordinación estratégica a Washington, como en el caso del Plan Colombia, tuvieron un fuerte impacto en las agendas de seguridad y de defensa en toda la región andina. Otro ejemplo de acercamiento en este campo es la fluidez del diálogo entre el Comando Sur de los Estados Unidos y las autoridades militares suramericanas.

El cuestionamiento al dominio de Estados Unidos en este período por gobiernos de América del Sur posibilitó avanzar en la conformación de un proyecto colectivo autónomo y en la coordinación política intergubernamental con vistas al fortalecimiento de espacios multilaterales propios, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), fundada en 2008, y su Consejo de Defensa Suramericano, en 2009. Apenas una década más tarde, esas iniciativas parecían cumplir su ciclo de vida como resultado de diferencias intrarregionales insuperables y de la fragilidad de las bases de apoyo internas de los

---

8. En términos conceptuales, es crucial que se evite confundir lo que se llamó poshegemonismo con la noción de orden no hegemónico aquí tratada. El primer concepto fue concebido para identificar el proceso de declive de la preeminencia de Estados Unidos en algunos países de la región.



programas de gobierno que les ofrecían sostén. Entre las evidencias más contundentes de la retracción del regionalismo latinoamericano sobresale la continua erosión de su principal idea-fuerza: la integración. Por más de medio siglo, este propósito fue el concepto medular que estimuló narrativas y proyectos colectivos en América Latina que, pese a su reiteración, no llegaron a alcanzar las metas fijadas. La retracción de la integración regional ha sido un tema de preocupación y análisis en una vasta producción de estudios que subrayan las fallas institucionales y políticas que paralizaron este proceso, a las que se suman las adversidades externas<sup>9</sup>. El persistente estancamiento económico y el deterioro social en la región, que se agravaron con la pandemia, tuvieron un impacto negativo en la atracción de la inversión externa, en su participación en los flujos comerciales mundiales y en su reducido lugar en los nichos globales de innovación tecnológica.

A su vez, la transformación de la economía política internacional de América Latina a partir del nuevo siglo añade un factor disruptivo en la marcha descendente del regionalismo latinoamericano. El desembarco económico de China y los beneficios provenientes del «boom de los *commodities*» inciden en una nueva retracción de la carta desarrollista. Así, al igual que la idea-fuerza de la integración, el logro del desarrollo se transformó en una mera narrativa de proyectos e intenciones y en una meta que se ha ido desplazando por otra más modesta en su ambición, pero también esquiva: la búsqueda de un crecimiento sostenible.

## La dinámica triangular en América Latina y su singularidad

El proceso acelerado de articulación de América Latina con China, que tiende a concentrarse en América del Sur, ha transformado el vínculo de la región con la política y la economía internacionales (véase Buelvas y Velosa, 2023). Su encuadramiento como una asociación estratégica en el caso de varios países ha elevado la relación a una nueva categoría, dado que ello implica la profundización de la presencia económica, diplomática y cultural de Beijing en América

---

9. La producción de evaluaciones críticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la integración latinoamericana ha sido extensa y continua. Véanse, además, entre tantos estudios: van Klaveren (2017), Merke (2018), Grabendorff y Serbin (2020), y Sanahuja (2020).

Latina. Este avance ha sido facilitado por dos circunstancias: el debilitamiento de la preeminencia de Estados Unidos en los años de la posguerra fría y la demanda china de productos primarios de la región.

En un primer momento, el impulso económico de la relación entre América Latina y China obedeció a la expansión de la venta de materias primas y la recepción de inversiones en el sector de la energía para ampliarse, sucesivamente, a las áreas de infraestructura, agronegocios y nuevas tecnologías. A lo largo de las dos últimas décadas, la proliferación de modelos de extracción estimulados por los mercados asiáticos y la pujanza del agronegocio han sido los indicadores más notorios de la nueva vinculación con la potencia oriental. La presencia de China en actividades *extractivistas* y de producción energética en los distintos ecosistemas latinoamericanos ha estimulado en varios casos el deterioro de las condiciones ambientales y dado lugar a conflictos con las poblaciones locales. Sin embargo, el impacto de dichas inversiones chinas ha sido variable, ya que estas también constituyen una fuente de recursos e inversiones en energía renovable que contribuyen a la transición energética en la región, en particular en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México (véanse Alves de Mendonça *et al.*, 2023; y González Jáuregui, 2021).

Además, Beijing ha mostrado una predisposición a ampliar las agendas bilaterales de cooperación mediante la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, en sus siglas en inglés), de la que forman parte 21 países de América Latina y el Caribe de un total mundial de 148<sup>10</sup>. Sus impulsos puntuales de despliegue de poder blando también merecen mención. Por ejemplo, a través de su «diplomacia de vacunas», se convirtió en el primer proveedor de inmunizantes contra la pandemia de la COVID-19 en América del Sur. La cooperación de China incluye asimismo una dimensión subnacional descentralizada y un variado porfolio de inversiones que se traduce en un entramado de acuerdos entre ciudades y gobiernos provinciales. Entre 2000 y 2020, el ingreso de productos chinos en América del Sur derivó en un proceso sustitutivo de exportaciones estadounidenses y brasileñas. En particular, la expansión de la presencia de Brasil en las economías de los países vecinos se ha contraído mientras ganan importancia las importaciones de productos industrializados desde China. De este modo, el comercio internacional suramericano se ha ido reconfigurando: el denominado modelo de sustitución de importaciones cede así ahora lugar a una dinámica marcada por una suerte de «primarización

---

10. Hasta el presente, Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Por su parte, Brasil y México han sido una excepción en las adhesiones a esta iniciativa en América Latina.

sustitutiva»; con ello, el esfuerzo histórico orientado a estimular la formación de un mercado integrado por cadenas de valor regional se debilita al tiempo que se «primariza» la economía generando un nuevo ciclo de dependencia externa (Aviles Quintanar y Wong González, 2019; Duran Lima y Herreros, 2011).

Paralelamente, China ha buscado ampliar su presencia política en algunos espacios regionales con un doble propósito: por un lado, integrar sus vínculos bilaterales a intereses geopolíticos inmediatos y más amplios que se inscriben en sus estrategias de proyección global –en especial, procurando el aislamiento internacional de Taiwán–; y, por otro, expandir sus canales de comunicación diplomática con el objetivo de promover el desarrollo y fomentar la cooperación, como lo muestran la creación del Foro CELAC-China y el Diálogo China-Mercosur<sup>11</sup>, entre otros. La coexistencia del nuevo esquema de relaciones entre América Latina y China con

**La coexistencia del nuevo esquema de relaciones entre América Latina y China con el que la región mantiene con Estados Unidos comprende una importante dimensión triangular que influirá en los vínculos internacionales de América Latina en el orden no hegemónico en formación.**

el que la región mantiene con Estados Unidos comprende una importante dimensión triangular que influirá en los vínculos internacionales de América Latina en el orden no hegemónico en formación. La elección de esta representación geométrica triangular se fundamenta en la identificación de circuitos que conforman un diseño

compuesto por dos ejes de interacciones con agendas específicas y diferentes: América Latina-Estados Unidos y América Latina-China. Signados por la asimetría, estos ejes se cruzan cuando entran en juego cuestiones sensibles para Washington y Beijing que tienen relación directa o indirecta con su competencia global. En el pasado, la noción de triángulo fue un recurso que se utilizó para estudiar los lazos entre Estados Unidos, Europa Occidental y América Latina, que podrían caracterizarse como un circuito benigno de interacciones dominado por asuntos de poder blando. Las visiones liberal-occidentales moldearon la agenda y sus temas centrales fueron la democracia, los derechos humanos, el libre comercio y la ayuda internacional para el desarrollo. En contraste, la triangulación Estados Unidos-China-América Latina contiene elementos de tensión de la competencia entre el Norte 1 y el Norte 2 y da cabida a una dinámica triangular mucho más compleja. Combina temas de poder duro, como los intereses geopolíticos y las actividades económicas con implicancias estratégicas, con temas de poder blando, como las posturas que se adoptan en los organismos y foros multilaterales y en cuestiones de gobernanza global.

---

11. CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; Mercosur: Mercado Común del Sur.

Este nuevo triángulo sitúa a la región, en especial a América del Sur, en una circunstancia inédita y sui géneris de doble dependencia de dos competidores estratégicos globales con paridades relativas de poder; una situación que nunca se dio en el circuito triangular América Latina-Estados Unidos-Europa Occidental. Washington y Bruselas eran aliados en la competencia estratégica de Occidente con Moscú y, por lo tanto, el componente geopolítico tuvo escaso o nulo peso en las relaciones entre estas dos partes con América Latina. Además, la dependencia de la región era con Estados Unidos y no con Europa, que fue vista en este encuadre triangular como un eje compensatorio de la hegemonía de Washington en la región. Tampoco se dio la doble dependencia en la dinámica triangular entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Ese circuito tuvo temas de alta sensibilidad geopolítica e ideológica para Washington y Moscú que eran propios de su rivalidad global, pero la Unión Soviética nunca alcanzó el nivel de penetración económica ni el potencial de influencia estratégica con el que ya cuenta China.

La circunstancia inédita también existe para Estados Unidos. La intromisión real, o así percibida, de un actor extrarregional en su histórica área de influencia siempre ha despertado en Washington la percepción de una amenaza estratégica. Lo que hoy le resulta particularmente inquietante es que tiene que defender su posición de preeminencia regional en una fase de declinación relativa frente a una potencia en ascenso de gran tamaño, recursos de poder, peso económico y capacidad de influencia que le plantea un desafío desconocido. Además, el sentido de amenaza de la presencia de China se agrava por su proximidad con otros estados que integran el Norte 2, como es el caso de Rusia, o que orbitan en torno a él, como Irán.

La tesis de Peter Smith (2000) sobre el principal factor de alcance general en la determinación de la política exterior de Washington hacia la región es de total actualidad para entender cómo la dinámica triangular opera en el eje Estados Unidos-América Latina en virtud de la presencia de China: «Los determinantes fundamentales de las relaciones Estados Unidos-América Latina han sido el papel y la actividad de los actores extrahemisféricos, no Estados Unidos ni América Latina en sí mismas. En otras palabras, las relaciones interamericanas han formado un subsistema dentro de un sistema global como un todo» (ibídem: 7). La doble dependencia es una condición que no afecta por igual a toda la región, y la pertinencia de esta noción debe considerarse con cuidado en el caso de los países de la América Latina del Norte, donde Estados Unidos mantiene una posición

**Este nuevo triángulo sitúa a la región, en especial a América del Sur, en una circunstancia inédita y sui géneris de doble dependencia de dos competidores estratégicos globales con paridades relativas de poder; una situación que nunca se dio en el circuito triangular América Latina-Estados Unidos-Europa Occidental.**

de claro predominio. Beijing está presente e influye, pero su gravitación está lejos de competir con la de Washington. En consecuencia, se da una situación también inédita en la que sigue prevaleciendo la condición de dependencia de la mayoría de los países de esa área geográfica respecto de Estados Unidos a la par que China aumenta su proyección en ella. Dentro de este territorio, México presenta una particularidad histórica para una potencia media: el mantenimiento de un vínculo asimétrico de interdependencia compleja con Estados Unidos.

En cambio, la doble dependencia caracterizará la condición de los países de América del Sur en el orden no hegemónico en formación. Este rasgo del orden internacional en el que dos *Nortes* compiten sin probabilidades de establecer una hegemonía global es la condición de posibilidad de la doble dependencia. También lo es en la medida en que la competencia entre los *Nortes* no escale en la dirección de la confrontación, para el ejercicio de política exterior no atada a lógicas excluyentes que implican el plegamiento a uno de los dos núcleos de poder. Cabe mencionar, a título de ejemplo, que Chile y México, que ya suman décadas de TLC con Estados Unidos, expanden sus negociaciones con China para obtener nuevas inversiones de este país con el fin de extraer minerales estratégicos o incrementar la producción automotriz. Paralelamente, la concreción de TLC de China con Costa Rica, Chile y Perú, con vistas a realizarse también con Uruguay y Ecuador, ilustra la amplitud de posibilidades en cada eje de interacción bilateral en los que no interfiere la dinámica triangular (véase Brown, 2023). Ahora bien, este campo de acción se contamina cuando se tratan los temas sensibles para Washington o Beijing. Un caso ejemplar es la construcción por parte de China de una Estación de Espacio Lejano en la Patagonia que podría utilizarse, en la visión de la Casa Blanca, para monitorear objetivos estadounidenses y de sus aliados en sus actividades espaciales y con fines militares.

El punto central que considerar es la capacidad de Estados Unidos y de China para apelar a métodos coercitivos de vinculación de temas con el objeto de satisfacer sus intereses y preferencias en las cuestiones que desatan la dinámica triangular. Es decir: recurrir al conocido recurso de utilizar *palos* o *zanahorias* para controlar o modificar conductas de países latinoamericanos que son percibidas como peligrosas o contestatarias. Esta vez, Washington parece contar con menos músculo para el garrote, en particular en buena parte de América del Sur. Además, viene desde atrás en la carrera con China en la provisión de bienes tangibles a una región ávida de mercados, financiamiento e innovación tecnológica. Así, Estados Unidos enfrenta el clásico dilema de toda potencia en descenso relativo: expandir recursos o reducir compromisos en momentos en los que la proyección de Beijing en la región lo compele a actuar. China, por su parte, es la potencia entrante y tiene intereses ofensivos antes que defensivos. Los recursos ya invertidos y los que cuenta a su disposición

la habilitan para recurrir a *palos y zanahorias* en sus relaciones con América Latina con el propósito de influir en la adopción de conductas conforme a sus preferencias y que, en muchos casos, serán opuestas a los intereses de Estados Unidos, tanto en plano regional como global.

## Reflexiones finales

Un orden internacional no hegemónico debiera ampliar la capacidad de autonomía de las naciones del Sur en el escenario mundial. Un aspecto a favor es que este orden no tiende a conformarse en torno a bloques o agrupamientos rígidos como sucedió en la Guerra Fría. En alto grado, esta tendencia se explica por el proceso de difusión del poder y la riqueza globales que evoluciona en sincronía con la transición de poder entre Estados Unidos y China.

La traducción de tal autonomía en oportunidad ya es un hecho. El Sur Global se mueve y se revela más empoderado, propositivo y autónomo en un orden con reglas erosionadas y sin hegemonías. El Sur, y América Latina en particular, han expresado de manera espontánea y sin coordinación su distancia frente a las presiones geopolíticas y político-diplomáticas del Norte 1 y el Norte 2 a partir de la guerra en Ucrania; una conducta que se ha vuelto a exhibir en el conflicto entre Hamas e Israel en la Franja de Gaza. El sentido de oportunidad demostrado en iniciativas individuales y colectivas estimula respuestas competitivas desde los polos de poder que mueven el tablero internacional, pero que están lejos de ayudar a resolver temas esenciales como la crisis climática, la desigualdad y la militarización de la agenda internacional.

Como parte de este Sur, América Latina ha ido perdiendo gravitación en los asuntos globales, en buena medida por el aumento de síntomas mórbidos que se han manifestado en años recientes: en particular, la profundización de las crisis políticas y sociales domésticas, la emergencia de opciones políticas extremas que amenazan a las democracias del área y la fragmentación, que debilita al regionalismo como bien público colectivo. Pero América Latina es también un caso singular de resiliencia y oportunidad cuando se consideran la sustentabilidad de su paz intrarregional, sus atributos como reserva de recursos estratégicos, su pluralidad de identidades y la vitalidad política de sus actores y movimientos sociales. El reto que se le impone en este tiempo es cómo potenciar estas cualidades en un orden que posibilita una lógica de opciones abiertas y flexibles y que ofrece la oportunidad de avanzar en las vías de la coexistencia y de suma variable.

La dinámica triangular América Latina-Estados Unidos-China tiene el potencial de incidir en la política regional e interna de los países latinoamericanos. Existe el riesgo de que active una versión 2.0 de la Guerra Fría abriendo el camino para un *revival* de ambientes políticos cargados de narrativas ideologizadas y eventuales disputas geopolíticas. Los países de América Latina que orbitan en el Norte 2 o en el Norte 1 podrán, motu proprio o por designación exógena, considerarse emisarios en la región de los liderazgos de las potencias con las que mantienen vínculos estrechos. De la misma manera, la orientación y densidad de los vínculos con Estados Unidos y China dividen posiciones en el plano doméstico entre quienes favorecen una mayor cercanía a Washington y quienes ven con simpatía a Beijing, no solo por las oportunidades que ofrece, sino también por el papel que puede desempeñar para erosionar y contrapesar el predominio de Estados Unidos en América Latina.

**América Latina es también un caso singular de resiliencia y oportunidad cuando se consideran la sustentabilidad de su paz intrarregional, sus atributos como reserva de recursos estratégicos, su pluralidad de identidades y la vitalidad política de sus actores y movimientos sociales.**

Un orden sin hegemonías significa tanto más espacio de maniobra como mayor incertidumbre. El factor sorpresa en contextos regionales desarticulados puede generar más fragmentación y soledad. El Sur tiene hoy más gravitación en el orden mundial, pero sigue siendo el principal escenario

de las crisis internacionales y el locus de disputas en las que intervienen los dos *Nortes*. Ambos, al recurrir a una acelerada militarización en sus respuestas, llevan a parálisis decisorias, impotencia política y al desconcierto de los países sureños frente a los impactos humanitarios que se generan. La preservación de agendas disociadas de esta dinámica se convierte para el Sur en el desafío principal, en especial en los contextos geopolíticos más calientes. Si bien América Latina no se ve directamente afectada, no puede hacer caso omiso de su lugar como parte del Sur Global. Al mismo tiempo, debe responder a su reto mayor: lidiar simultáneamente con sus dos opciones de vínculos dependientes encontrando senderos que brinden impulso propio y eviten lógicas de suma cero.

## Referencias bibliográficas

Alves de Mendonça, Marco Aurélio; Rodrigues Di Marco, Giulia Mariana; Ungaretti, Carlos Renato y Amaral Nunes, Ticiania Gabrielle. «Financiamentos Chineses de Projetos de Energias Renováveis na América Latina: Uma Análise à Luz dos Desafios das Mudanças Climáticas». *Boletim de Economia e Política Internacional - IPEA*, n.º 35, (2023), p. 9-65.



- Aviles Quintanar, Diego Alberto y Wong González, Pablo. «China y el efecto de reprimarización en América Latina». *3C Empresa: Investigación y pensamiento crítico*, vol. 8, n.º 3 (2019), p. 118-149.
- Babic, Milan. «Let's Talk about the Interregnum, Gramsci and The Crisis of the Liberal World Order». *International Affairs*, vol. 96, n.º 3 (2020), p. 767-786.
- Brown, Rich. «The Quiet Official Behind China's Policy in Latin America». *Americas Quarterly*, (28 de agosto de 2023) (en línea) <https://www.americasquarterly.org/article/the-quiet-official-behind-chinas-policy-in-latin-america/>
- Buelvas, Eduardo y Velosa, Eduardo. «Entre Estados Unidos y China Vacíos y Oportunidades para América Latina y el Caribe», en: Sanahuja, José Antonio y Stefanoni, Pablo (eds.) *América Latina en el interregno: política, economía e inserción internacional. Informe anual 2023-2024*. Madrid: Fundación Carolina, 2023, p. 71-84.
- Cox, Robert W. «Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method». *Millennium*, vol. 12, n.º 2 (1983), p. 162-175.
- Duran Lima, José y Herreros, Sebastián. *Reprimarización y Desindustrialización en América Latina: dos caras de la misma moneda*. Montevideo: CEPAL, 2011.
- French, Howard W. «A War Weakened Russia Has No Strategic Value to China». *World Politics Review*, (9 de marzo de 2022) (en línea) <https://www.worldpoliticsreview.com/the-ukraine-russia-war-is-devaluing-china-russia-relations/>
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- González Jáuregui, Juliana. *How Argentina Pushed Chinese Investors to Help Revitalize Its Energy Grid*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2021.
- Grabendorff, Wolf, y Serbin, Andrés (eds.) *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*. Barcelona: Icaria Editorial y Ediciones CRIES, 2020.
- Hobsbawm, Eric. «Después del siglo xx: un mundo en transición», en: Ricardo Lagos (comp.) *América Latina ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008, p. 29-47.
- Hurrell, Andrew. «Beyond the BRICS: Power, Pluralism, and the Future of Global Order». *Ethics and International Affairs*, vol. 32, n.º 1 (2018), p. 89-101.
- Ikenberry, John. *After Victory*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Ikenberry, John. «The End of Liberal International Order?». *International Affairs*, vol. 94, n.º 1 (2018), p. 7-23.
- Kendall Taylor, Andrea y Kofman, Michael. «Russia's Dangerous Decline». *Foreign Affairs*, (1 de noviembre de 2022) (en línea) <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-dangerous-decline>

- Mankoff, Jeffrey. *Empires of Eurasia: How Imperial Legacies Shape International Security*. New Haven, Yale University Press, 2022.
- Mearsheimer, John J. «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order». *International Security*, vol. 43, n.º 4 (2019), p. 7-50.
- Merke, Federico. «Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos sobre América Latina». *Pensamiento Propio*, n.º 45 (2018), p. 143-164.
- Merke, Federico y Reinoso, Diego. «Reinoso Dimensiones de las Políticas Exterior en América Latina según opinión de experto». *Estudios Internacionales*, vol 48, n.º 145 (2016), p. 107-131.
- Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres, Springer, 2012.
- Sanahuja, José Antonio. «La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: Giro liberal-conservador y contestación normativa», en: Mesa, Manuela (coord.) *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019*. Madrid: CEIPAZ, 2020, p. 107-126.
- Sanahuja, José Antonio. «Interregno: La actualidad de un orden mundial en crisis». *Nueva Sociedad*, n.º 302 (2022) (en línea) <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>
- Sikkink, Kathryn. «Latin America Protagonist Role in Human Rights». *Sur*, vol.12, n.º 22 (2015), p. 215-228.
- Smith, Peter. *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Nueva York: Oxford University Press, 2000.
- Van Klaveren, Alberto. «Regionalism in Latin America: Navigating in the Fog». *SECO/WTI Academic Cooperation Project, Working Paper Series*, n.º 25 (diciembre de 2017) (en línea) [https://www.wti.org/media/filer\\_public/58/1a/581af31d-f1b6-43d6-9ec2-418c06fc9ea5/working20paper20no2025\\_201720van20klaveren.pdf](https://www.wti.org/media/filer_public/58/1a/581af31d-f1b6-43d6-9ec2-418c06fc9ea5/working20paper20no2025_201720van20klaveren.pdf)
- Wood, Bryce y Morales, Minerva. «Latin America and the United Nations». *International Organization*, vol. 19, n.º 3 (1965), p. 714-727.

DOSSIER

Presentación del dossier  
Sistemas electorales subnacionales  
en América Latina

Tomás Dosek, Antonio Cardarello y  
Flavia Freidenberg

No tan distintos: reformas y tensiones multinivel  
en la selección de candidaturas subnacionales  
en Argentina y Brasil

Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo  
en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

Daniel Buquet, Antonio Cardarello y  
Nicolás Schmidt

Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales:  
desafíos ante la participación política de las mujeres  
en Perú

Juan Manuel Ponte

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la  
política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao

De la reforma electoral plurinacional a la democracia  
intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

Augusto Díaz-Villanueva

TEMAS

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

Julia L. Colla y Sebastián Valverde

Neoliberalismo autoritario, élites económicas  
y reforma educativa en México, 2013

Jesús Bojórquez-Luque

TEMAS

Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones  
de las políticas durante la pandemia

Erica Schenkel

Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia:  
prácticas *queer* y veganismos decoloniales

Juan José Ponce-León

El excedente de fuerza de trabajo en Argentina:  
un análisis desde la economía feminista

Virginia Noemí Alonso y Corina Rodríguez-Enríquez

Número anterior:

ICONOS 77: Élités económicas y poder político  
en América Latina

Número siguiente:

ICONOS 79: Alimentación y gentrificación: aproximaciones  
desde Latinoamérica

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); ICI Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (IZOR); LatAm-Studies; LATININDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).

Página web: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)

Correo electrónico: [revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

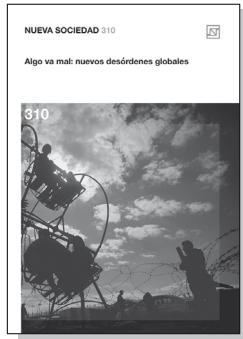


FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: [revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



## Algo va mal: nuevos desórdenes globales

**310**  
MARZO-ABRIL 2024

COYUNTURA: **Benjamin Kurylo**. Corrupción en El Salvador: el doble juego de Bukele.

TRIBUNA GLOBAL: **Joshua Leifer**. La izquierda israelí en una encrucijada histórica. Entrevista a Sally Abed, Yael Berda y Eli Cook.

TEMA CENTRAL: **Artem Remizovskyi**. La izquierda ante la desintegración del orden mundial. **Ezequiel Kopel**. Guerra en Gaza: balances necesarios.

**Patrick Iber**. El trumpismo como amenaza a la democracia. **Steven Forti**. ¿La extrema derecha otra vez «de moda»? Metapolítica, redes internacionales y anclajes históricos. **Uwe Optenhögel**. BRICS: de la ambición desarrollista al desafío geopolítico. **Gabriel Kessler / Gabriel Vommaro**. ¿Cómo se organiza el descontento en América Latina? Polarización, malestar y liderazgos divisivos. **Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño**. Irán: contestación doméstica y retos regionales. **Aparna Sundar**. El «momento Modi» y la extrema derecha hindú. **Óscar Mateos Martín**. África en el torbellino de la volatilidad global. ENSAYO: **Eva Illouz**. Fascismo y democracia: el gusano en la manzana.



**308**  
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2023

**Argentina, el abismo permanente**



**309**  
ENERO-FEBRERO 2024

**¿De la utopía a la distopía?**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO  
**Cocina, política, cultura**

# La Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en Asia-Pacífico desde la perspectiva jurídica

## The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) in the Asia-Pacific from a legal perspective

### Manuel Cienfuegos Mateo

Catedrático (A) de Derecho de la Unión Europea, Universitat Pompeu Fabra (Barcelona); profesor afiliado, UPF Barcelona School of Management.  
manuel.cienfuegos@upf.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8369-0681>

**Cómo citar este artículo:** Cienfuegos Mateo, Manuel. «La Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en Asia-Pacífico desde la perspectiva jurídica». Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 136 (abril de 2024), p. 159-182. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.159

**Resumen:** La Asociación Económica Integral Regional, más conocida como la RCEP (por sus siglas en inglés), es un acuerdo de libre comercio firmado por 15 países de la región de Asia-Pacífico en noviembre 2020 y en vigor desde enero de 2022. Tras una presentación general de este acuerdo, este artículo examina las negociaciones y la situación actual de la RCEP para, a continuación, centrarse en su contenido básico, especialmente desde una perspectiva jurídica, pues se analiza el marco institucional, la regla de decisión, sus fuentes jurídicas y el sistema de solución de controversias, aunque sin relegar totalmente su estudio desde un punto de vista económico.

**Palabras clave:** Asia-Pacífico, economía, Asociación Económica Integral Regional (RCEP), zona de libre cambio, estructura jurídico-institucional, decisión por consenso, solución de controversias

**Abstract:** *The Regional Comprehensive Economic Partnership, better known as the RCEP, is a free trade agreement signed by 15 countries from the Asia-Pacific region in November 2020. It took effect in January 2022. After presenting an overview of the agreement, this paper looks at the negotiations and the current state of the RCEP. It then focuses on its basic content, particularly from a legal standpoint, as it analyses the institutional framework, the decision rule, its legal sources and the dispute settlement system, without omitting to look at the agreement from an economic perspective.*

**Key words:** *Asia-Pacific, Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), free trade area, legal-institutional framework, consensus decision, dispute settlement, economy*

*El autor quiere dejar constancia expresa de su agradecimiento a Ming Tao, magister en Negocios Internacionales por la UPF Barcelona School of Management, por su valiosa colaboración para la realización de esta investigación.*

La Asociación Económica Integral Regional, más conocida como la RCEP por sus siglas en inglés<sup>1</sup>, es un acuerdo comercial regional suscrito el 15 de noviembre de 2020<sup>2</sup> por los 10 países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) –integrada por Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Birmania, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam– y cinco socios estratégicos de la región Asia-Pacífico –concretamente, Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda<sup>3</sup>–. Desde el inicio de las negociaciones del acuerdo, la RCEP provocó interesantes debates científicos y en los medios de comunicación por su capacidad para impactar de modo significativo en el futuro de las relaciones comerciales y económicas en Asia-Pacífico y contribuir a una mejor comprensión del estado de la integración en

**La RCEP es una asociación de primer orden a nivel mundial, pues lidera los rankings en población, PIB y comercio internacional de mercancías y servicios, entre otros indicadores macro y socioeconómicos.**

la región, e incluso a escala mundial, dado el imponente potencial de sus miembros.

En aras de situar mejor la relevancia que realmente corresponde a la RCEP a nivel global, es suficiente con resaltar, con base a los últimos

datos oficiales disponibles, que al acabar 2022 la asociación incluía alrededor del 29% de la población mundial, unos 2.300 millones de personas (Banco Mundial, 2023b); aproximadamente el 29,1% del PIB global, unos 29,4 billones de dólares (ibídem, 2023a), y sobre el 26% del comercio mundial de bienes y servicios, en torno a 15,7 billones de dólares (ibídem, 2023c). Para disponer de una perspectiva todavía más precisa de la magnitud de estos datos, cabe subrayar que el 29,1% del PIB mundial de la RCEP suponía un 0,38% más que el del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC o USMCA), de 30 de noviembre de 2018; un 12,93% más que el de la Unión Europea (UE), de 13 de diciembre de 2007; un 26,36% más que el del Acuerdo del Área Continental Africana de Libre Comercio (AFCFTA), de 21 de marzo de 2018; y, finalmente, un 26,43% más que el del Mercado Común del Sur (Mercosur), de 26 de marzo de 1991 (ibídem, 2023a). La RCEP es asimismo líder mundial en los otros dos datos macro y socioeconómicos mencionados (véanse figura 1 y tabla 1).

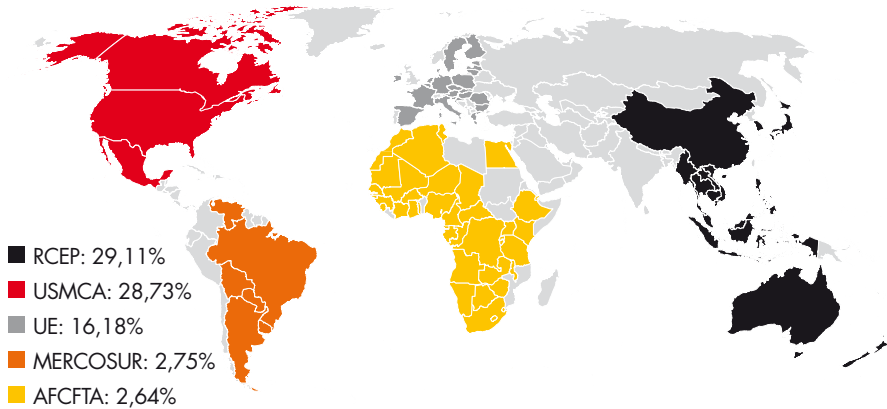
---

1. Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

2. Véase el texto oficial en inglés del acuerdo en el siguiente enlace: <https://rcepsec.org/legal-text/>

3. Por convencionalismo se habla de la región Asia-Pacífico para la RCEP, a pesar de que se encuentra dentro o cerca del océano Pacífico occidental y las relaciones entre sus 15 países miembros atraviesan dos regiones y por ello, en puridad, la asociación es de naturaleza birregional o interregional.

Figura 1. Comparación entre los acuerdos comerciales regionales seleccionados por el tamaño de la economía (como % del PIB mundial)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2023a).

Tabla 1. Comparación de los acuerdos comerciales regionales seleccionados por población y comercio internacional de bienes y servicios (en % a nivel mundial)

	% población mundial	% comercio internacional mundial
RCEP	28,92%	25,3%
AFCFTA	15,82%	2,26%
T-MEC / USMCA	6,28%	14,05%
UE	5,40%	29,36%
MERCOSUR	3,42%	1,64%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2023b y 2023c).

Cabe señalar, por otro lado, que la entrada en vigor de la RCEP debería producir un incremento significativo de la balanza comercial entre sus partes: solamente por las reducciones arancelarias a sus mercancías originarias, el aumento a corto plazo sería aproximadamente de 40.000 millones de dólares (Nicita, 2021) y, hacia 2030, la RCEP añadiría un 0,2% al PIB global de sus socios, en torno a los 186.000 millones de dólares anuales; además de crecer el comercio de bienes y servicios entre los 15 en unos 428.000 millones de dólares al año, lo que compensaría ampliamente la reducción simultánea



anual de unos 48.000 millones de dólares de los intercambios comerciales de la RCEP con terceros estados (Petri y Plummer, 2020). En suma, la asociación podría dar un impulso notable al comercio y la economía regional y global<sup>4</sup>. Por supuesto, el acuerdo tiene detractores que denuncian el limitado alcance económico de la RCEP y las consecuencias comerciales negativas que desplegará (Reinsch *et al.*, 2019), entre otras dimensiones<sup>5</sup>. Se ha apuntado también el desigual reparto de los beneficios económicos entre las partes<sup>6</sup>. A nuestro parecer, es inevitable que haya ganadores y perdedores en un acuerdo de esta envergadura<sup>7</sup>; y lo es, asimismo, que la RCEP suscite otros interrogantes de

**La entrada en vigor del acuerdo de la RCEP puede incrementar de manera significativa el comercio y la economía al nivel regional y mundial.**

innegable interés desde una perspectiva comercial-económica, en los que por limitaciones de espacio este artículo no entrará. En particular, la cuestión de si será fácil la implementación del acuerdo por la competencia que se generará entre sus partes al ser, por lo general, más productores y exportadores de bienes que consumidores, así como por la fuerte dependencia de China en que incurrirán las contrapartes si apuestan, como sería natural, por desarrollar las cadenas de producción de Asia-Pacífico o, en fin, por las enormes diferencias entre ellas en cuanto al grado de desarrollo y la fuerza laboral, entre otros indicadores significativos<sup>8</sup>.

- 
4. Pambagyo (2023) apunta que el impacto positivo de la RCEP trascenderá el comercio por la cooperación económica y técnica instituida, estimulando –por ejemplo– la creación de cadenas de suministro en la región.
  5. Se ha llegado a sostener que sus disposiciones en materia de derechos de autor y propiedad industrial (*copyright*, patentes farmacéuticas, etc.) son las peores vistas en un acuerdo comercial (Malcolm, 2016). Y Lee (2020) denuncia no solo el beneficio económico restringido del acuerdo, sino también el descuido de los derechos laborales y los derechos humanos. Agregamos, por nuestra parte, sus carencias –por falta de regulación– en materia medioambiental y de lucha contra la corrupción.
  6. El valor agregado del PIB de las partes de 186.000 millones de dólares no estará bien distribuido entre ellas, puesto que irían en gran medida a China (85.000 millones de dólares), Japón (48.000 millones de dólares) y Corea del Sur (23.000 millones de dólares), de tal suerte que solo quedarían 18.000 millones de dólares de incremento del PIB para repartirse entre los otros 12 socios (Petri y Plummer, 2020a).
  7. A nuestro juicio es irremediable que el Acuerdo acarree perjuicios a las personas físicas o jurídicas vinculadas a las industrias más vulnerables de sus partes y de los países no miembros, ya que los gobiernos de la Asociación no podrán seguir manteniendo sus tradicionales políticas proteccionistas y deberán adaptarse a la nueva realidad. Lo que sí puede censurarse es que el Acuerdo no contenga casi medidas compensatorias para los sectores más agraviados.
  8. Véanse los diferentes indicadores en las bases de datos del Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/indicator>

Este estudio lleva a cabo una presentación general de la RCEP con un enfoque sustancialmente distinto al comercial-económico, aunque no lo descartaremos cuando se facilite la exposición, toda vez que la atención se focaliza en si la asociación reviste particularidades de interés desde la perspectiva jurídica. Y para contestar a esta cuestión, se examina el contenido del acuerdo, su marco institucional, las fuentes jurídicas, la regla de decisión y el sistema de solución de controversias.

## **Negociaciones, entrada en vigor del RCEP y adhesión de nuevos miembros**

En el marco de la VII Cumbre de Asia Oriental (19 y 20 de noviembre de 2012), los jefes de Estado de 16 países de Asia-Pacífico plantearon iniciar negociaciones para concluir entre ellos un acuerdo de libre cambio y el 15 de noviembre de 2020, tras 8 años y 31 rondas de negociación, 15 de ellos firmaron el acuerdo constitutivo de la RCEP en el marco de la IV Cumbre de la ASEAN<sup>9</sup>.

El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 2022 para Australia, Brunei, Camboya, China, Japón, Laos, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam; el 1 de febrero de 2022 para Corea del Sur; el 18 de marzo de 2022 para Malasia y Birmania (Myanmar); el 2 de enero de 2023 para Indonesia; y el 2 de junio de 2023 para Filipinas. En consecuencia, ya está vigente para las 15 partes. Esta rapidez en la negociación y entrada en vigor se puede comprender porque se siguió el esquema flexible de acuerdos comerciales anteriores de la ASEAN, adaptándolo al contexto específico de la futura asociación para tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo económico de sus miembros en ciernes. La RCEP está abierta a la adhesión de cualquier país o territorio aduanero autónomo de la región desde el 1 de julio del 2023, transcurridos 18 meses desde su vigencia. Ya tiene candidatos, pues Hong Kong presentó su solicitud de adhesión en enero de 2022 y Bangladesh ha manifestado su interés, aunque no ha formalizado aún su candidatura. A su vez, la India mantiene un régimen especial, pudiendo incorporarse al acuerdo en cualquier momento a partir de su entrada en vigor por su condición de parte negociadora inicial, mas no lo ha hecho todavía.

---

9. El 4 de noviembre de 2019, el Gobierno de la India, que había participado activamente en las negociaciones desde sus orígenes, decidió retirarse de ellas debido fundamentalmente a la presión de industrias estratégicas nacionales, como las del acero y el textil, muy preocupadas porque China pudiera inundar su mercado interno con productos competitivos más baratos (Singh y Singh, 2020: 504).

## Contenido del acuerdo constitutivo de la RCEP

El acuerdo constitutivo de la RCEP es un texto largo, de 510 páginas para el preámbulo y sus 20 capítulos, además de miles de páginas adicionales para sus anexos, con los calendarios que corresponden a las concesiones –especialmente arancelarias– otorgadas entre las partes en una gama amplia de temas.

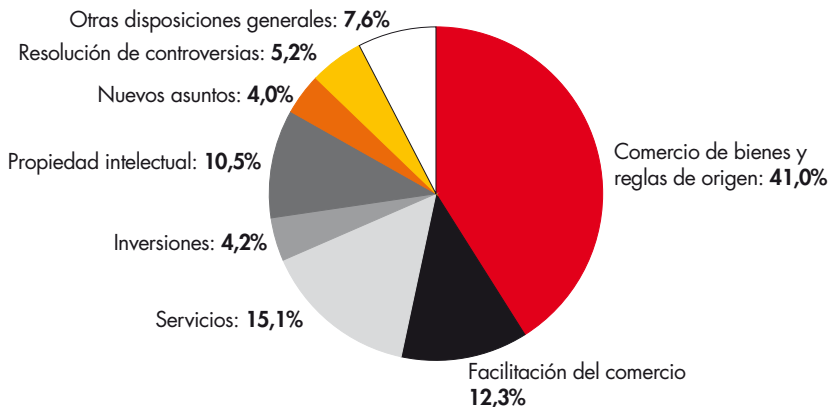
El primer capítulo contiene las disposiciones iniciales y las definiciones generales, asentando los objetivos de la asociación. En esencia, esta persigue la libre circulación de las mercancías originarias de los países miembros, pues elimina un tanto por ciento significativo de los aranceles a los productos originarios de los 15 socios desde la vigencia del acuerdo y la liberalización será superior al 90% cuando finalicen los períodos transitorios, si bien preserva los derechos aduaneros en sectores estratégicos de las partes y contempla aranceles aduaneros reducidos para sus bienes sensibles. De ahí que los siguientes capítulos del acuerdo cubran específicamente todo lo que concierne a la liberalización del comercio de bienes: la desgravación arancelaria (capítulo segundo); las reglas de origen (capítulo tercero y dos anexos); los trámites aduaneros y la facilitación del comercio (capítulo cuarto y un anexo); las medidas sanitarias y fitosanitarias (capítulo quinto); las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad (capítulo sexto) y los remedios comerciales –*antidumping*, subvenciones y salvaguardias– (capítulo séptimo y un anexo).

Asimismo, el acuerdo regula el intercambio de servicios, el movimiento temporal de personas físicas y las inversiones. El capítulo octavo pretende una supresión sustancial de las medidas restrictivas y discriminatorias que afectan al comercio de servicios, para lo que asienta reglas sobre el acceso a los mercados y la presencia local, los principios de trato nacional y de la nación más favorecida (aunque no se aplica a Camboya, Laos, Birmania y Vietnam), la transparencia en la reglamentación, etc. Se completa con tres anexos sobre los servicios financieros, de telecomunicación y profesionales. A su vez, el capítulo noveno regula el movimiento temporal de personas físicas dedicadas al comercio de mercancías, la prestación de servicios o la realización de inversiones, fijando reglas que permiten su entrada y residencia temporal y prohibiendo gravámenes económicos injustificables. Y el capítulo décimo contiene el régimen de las inversiones, consagrando el principio de inversión justa y equitativa y asegurando los cuatro pilares básicos de las mismas (protección, liberalización, promoción y facilitación). Los capítulos subsiguientes reglamentan cuestiones más concretas, como la propiedad intelectual (capítulo decimoprimer), el comercio electrónico (capítulo decimosegundo), la competencia (capítulo decimotercero y cuatro anexos), las pymes (capítulo decimocuarto), la cooperación económica y técnica (capítulo decimoquinto)

y la contratación pública (capítulo decimosexto y un anexo). Estos capítulos recogen muchas de las reglas modernas sobre transparencia, cooperación leal, no discriminación, etc., que disciplinan estas materias en la actualidad.

Los últimos cuatro capítulos del acuerdo se dedican a las disposiciones y excepciones generales (capítulo decimoséptimo), las disposiciones institucionales (capítulo decimooctavo), la solución de diferencias (capítulo decimonoveno) y las disposiciones finales (capítulo vigésimo)<sup>10</sup>. Hay, además, cuatro anexos generales que reglamentan el acceso al mercado, con las listas de los compromisos arancelarios de cada parte para las mercancías originarias de la región, los compromisos específicos para los servicios, las reservas y las medidas disconformes para servicios e inversiones y, finalmente, los compromisos específicos sobre el movimiento temporal de personas físicas (véase la figura 2).

Figura 2. Disciplinas cubiertas por el acuerdo de la RCEP (en % del total de páginas)



Fuente: Lima *et al.* 2021

A pesar de que la RCEP abarca una considerable variedad de temas, el comercio de bienes ocupa la parte fundamental del acuerdo y, dentro del mismo, sobresale la reglamentación de los compromisos arancelarios. Se han establecido, por un lado,

10. Más adelante se expondrá la reglamentación del marco jurídico-institucional y los mecanismos de resolución de controversias.

dos tipos de listas de compromisos de reducción arancelaria aplicables a los bienes originarios de las partes. Uno regula los «compromisos unificados» aceptados por cada país para los productos de las demás partes, implicando que cada parte que aprueba un compromiso unificado solo tiene una lista de reducciones arancelarias para todas las mercancías de las contrapartes. Ocho miembros de la RCEP aplican este régimen de lista única de compromisos unificados. El otro tipo contiene los «compromisos específicos por país», facultando a cada uno de los otros siete países de la RCEP a aplicar compromisos tarifarios diferentes a las demás partes. El número de listas de compromisos específicos de cada uno de ellos puede ser variable. Por ejemplo, China tiene cinco listas de compromisos arancelarios específicos; concretamente, con Australia, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda y la ASEAN (véase la tabla 2).

Tabla 2. Categorías de listas de compromisos de reducción arancelaria para las mercancías originarias de la región en el acuerdo de la RCEP

Categorías	Partes afectadas
Lista única de compromisos unificados para los socios restantes	Australia, Brunei, Camboya, Laos, Malasia, Birmania, Nueva Zelanda y Singapur.
Diferentes listas de compromisos específicos para las otras partes	China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Tailandia y Vietnam.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del acuerdo de la RCEP.

Por otro lado, sea una u otra categoría de listas, el acuerdo de la RCEP contiene cuatro modalidades de compromisos arancelarios: reducción inmediata al arancel cero, reducción gradual del arancel, reducción parcial del arancel y productos exceptuados de la reducción. La gran mayoría de las mercancías originarias de la región caen dentro de las dos primeras categorías, puesto que las partes se han comprometido a eliminar los derechos aduaneros de alrededor del 92% de los bienes desde la misma entrada en vigor del acuerdo o progresivamente en un período –como regla– de 20 años (Durán Lima *et al.*, 2021)<sup>11</sup>. El 8% restante

11. Este relevante estudio solo examinó las concesiones arancelarias de las partes durante un período de 20 años, seguramente porque casi la mitad de ellas (Australia, Camboya, Filipinas, Laos, Birmania, Nueva Zelanda y Tailandia) han convenido un plazo de reducción arancelaria de hasta 20 años.

afecta a los productos sensibles (tienen derechos aduaneros parcialmente reducidos) o estratégicos (excluidos de las listas de compromisos arancelarios) de los países miembros (véase la tabla 3).

**Tabla 3. Modalidades de compromisos de reducción arancelaria para las mercancías originarias de la región en el acuerdo de la RCEP**

Reducción inmediata a arancel cero	El arancel de los bienes se reduce a cero inmediatamente desde la entrada en vigor del Acuerdo.
Reducción gradual a arancel cero	El arancel de las mercancías se reducirá a cero tras un período transitorio determinado.
Reducción parcial del arancel	El arancel de los productos sensibles irá disminuyendo, pero no llegará a cero.
Productos exceptuados	Los productos estratégicos no están cubiertos por la reducción arancelaria (están marcados con la letra «U» en la lista publicada).

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del acuerdo de la RCEP.

Puesto que las limitaciones de espacio imposibilitan la exposición de los calendarios de reducción arancelaria de los 15 países de la RCEP, para ilustrar la situación descrita tomaremos como ejemplo a Australia, una de las ocho partes que han aprobado una lista única de compromisos unificados para los restantes socios. La lista de compromisos de este país contiene 6.184 partidas arancelarias al nivel del código de nomenclatura combinada –ocho dígitos<sup>12</sup>–. De ellas, 4.672 partidas arancelarias (el 75,55% del total) tienen arancel cero inmediatamente desde la vigencia del acuerdo, y 1.409 partidas arancelarias

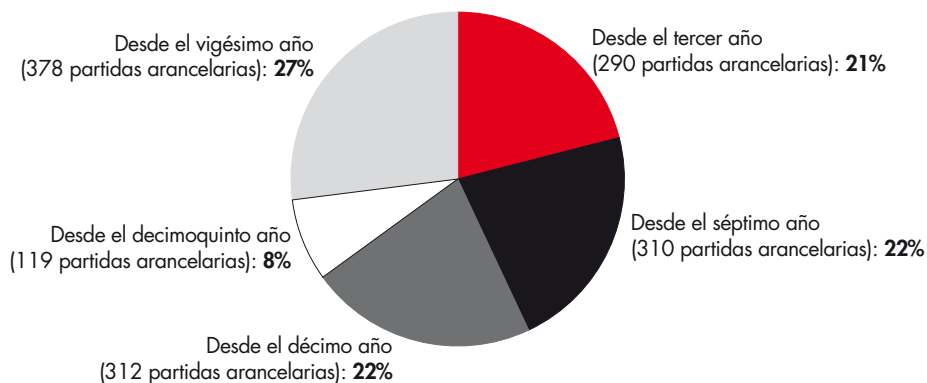
---

Pero hay previstos períodos más largos: 21 años para Japón, 23 años para Indonesia y Malasia y 25 años para Brunei y Vietnam. A su vez, China aplica un plazo de 21 años a los países de la ASEAN, Australia, Japón y Nueva Zelanda, mientras que para Corea del Sur es de 36 años. Y Corea del Sur aplica un período de 20 años para todas las partes, menos para China, que es de 35 años. Singapur es caso aparte porque ha suprimido los aranceles a todos los productos originarios de las restantes 14 partes desde la vigencia del acuerdo.

12. La Nomenclatura Arancelaria es un sistema de clasificación aduanera que comprende el código del Sistema Armonizado (SA, seis dígitos, propio de la Organización Mundial de Aduanas), junto con otras subdivisiones de la RCEP (otros dos dígitos), al objeto de proporcionar estadísticas sobre el comercio dentro de la Asociación y con el resto del mundo.

(22,78%) pasarán a tener arancel cero en el tercer, séptimo, décimo, decimoquinto o vigésimo año a partir de su entrada en vigor, dependiendo del producto afectado (véase la figura 3). Ello implica que el 98,33% de las partidas arancelarias aplicables por Australia a las mercancías originarias de las contrapartes de la RCEP acabarán con arancel cero de modo inmediato o después de un plazo predeterminado. Pero hay 66 partidas arancelarias (1,07%) que mantendrán un arancel reducido de importación del 5% y las restantes 37 partidas arancelarias (0,60%) afectan a productos exceptuados por aquel país de los compromisos unificados.

Figura 3. Las 1.409 partidas arancelarias de Australia con reducción arancelaria gradual hasta llegar a arancel cero en el acuerdo de la RCEP



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la lista de compromisos de Australia en el acuerdo de la RCEP.

Las listas de compromisos de las otras partes son similares a las de Australia, aunque en función de cada país suelen variar los productos sensibles y los productos estratégicos, así como el plazo para aplicar las concesiones arancelarias. Por poner otro caso, Japón califica como estratégicos a determinados bienes de la industria automotriz y específica que son sensibles –en esencia– el arroz, el trigo, los lácteos, la carne vacuna y de cerdo, y el azúcar. Debe recordarse, asimismo, que Singapur es el único país que ha suprimido los aranceles a todos los productos originarios de las contrapartes desde la vigencia de la RCEP para cada una de ellas.



En definitiva, a nuestro juicio, el alto grado de liberalización del comercio de mercancías originarias de los países miembros que contempla la RCEP cumple los requisitos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para considerarla como una zona de libre cambio, puesto que –en consonancia con lo que exige el art. xxiv del GATT’94, de 15 de abril de 1994–, al acabar los períodos de transición estipulados, habrá una eliminación no inferior al 90% de los derechos de aduana y de las restricciones comerciales con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de la región y, además, sin excluir completamente ningún sector comercial relevante<sup>13</sup>. Aunque la RCEP se situará en el nivel más bajo de los modelos de integración económica regional, ya que solo aspira a ser una zona de libre cambio, sin incluir una política aduanera común, característico de una unión aduanera; ni tampoco la libre circulación de los otros dos factores productivos (personas y capitales, aunque sí regule –en cierta medida– los servicios y el movimiento temporal de personas físicas) que definen a un mercado común; ni disponer casi de competencias para llevar a cabo políticas económicas o monetarias (si bien hay algunas reglas en materia de competencia, contratación pública, *e-commerce* e inversiones), que son propias de una unión económica<sup>14</sup>. Ahora bien, gracias a la cobertura de estos temas en el acuerdo, la RCEP puede incluirse dentro de los nuevos tratados de libre cambio avanzados, también llamados acuerdos de libre comercio plus (ALC+)<sup>15</sup>.

---

13. Para un análisis del artículo xxiv del GATT’94, con mención particular a la discusión doctrinal y la práctica de la OMC sobre si la liberalización comercial de los bienes debe ser cuantitativa (entre un 80% y un 90% de los intercambios comerciales) y/o cualitativa (no dejar fuera en su totalidad ningún ámbito significativo de los intercambios comerciales), véase Devuyt y Serdarevic (2007: 18 y 73).

14. Se sigue la conocida caracterización de Balassa (1964: 2) de las etapas de un proceso regional de integración económica, esto es, un área de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, una unión económica y una integración económica total.

15. La denominación tratado de libre comercio plus, nuevo acuerdo de libre cambio o tratado de libre cambio avanzado es una clasificación teórica que tiene la virtud de recoger, en un único tipo convencional, el contenido tradicional de un acuerdo de libre comercio (la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes, servicios e inversiones, así como la cooperación aduanera, la facilitación del comercio y la armonización de estándares) y, adicionalmente, los nuevos temas que hace años aparecen en las negociaciones comerciales en vanguardia (las compras públicas, la competencia, la propiedad intelectual, el desarrollo sostenible y el medio ambiente, etc.). Al respecto, véase ITC (2023).

## **RCEP: estructura institucional, regla de decisión y fuentes de derecho**

El capítulo decimoctavo del Acuerdo de la RCEP instituye órganos permanentes para garantizar el buen funcionamiento de la asociación y alcanzar sus objetivos, concretamente:

- 1) Las Reuniones de Ministros, órgano deliberativo y decisorio supremo de la asociación. Asisten a ellas los ministros de los estados miembros, si bien puede modificarse la periodicidad anual a voluntad de las partes a fin de debatir cualquier asunto relacionado con el acuerdo. Recibe informes del Comité Conjunto y toma decisiones (art. 18.1).
- 2) El Comité Conjunto, órgano ejecutivo de la asociación. Formado por altos funcionarios designados por las partes (art. 18.2), se reúne una vez al año, salvo decisión contraria de las partes. En aras de facilitar el acuerdo en su seno, está copresidido por dos representantes, nombrado uno por los países de la ASEAN y el otro por los cinco países que no son miembros de ella, de manera rotatoria, salvo que se estipule otra cosa. Puede adoptar informes y decisiones (art. 18.5). El artículo 18.3 dispone que las principales funciones del Comité Conjunto son: i. considerar cualquier asunto relacionado con la aplicación, el funcionamiento o la modificación del acuerdo; ii. debatir las diferencias sobre la interpretación o aplicación del acuerdo y emitir su opinión al respecto; iii. informar a las Reuniones de Ministros y reenviarles asuntos para su consideración y decisión; iv. crear, reestructurar, reorganizar o derogar cualquier órgano subsidiario; v. remitir asuntos, asignar tareas o delegar funciones a sus órganos subsidiarios, así como supervisar y coordinar sus trabajos y examinar y adoptar decisiones sobre temas remitidos por los órganos subsidiarios; vi. establecer y supervisar la Secretaría de la Asociación y dotarle de medios para desempeñar sus funciones de gestión administrativa y apoyo técnico; vii. buscar asesoramiento experto sobre temáticas que afecten a sus funciones, y viii. desempeñar cualquier otra función que las partes acuerden.

El Comité Conjunto dispone de cuatro órganos subsidiarios de carácter permanente, cada uno de ellos integrado por representantes de cada parte y copresidido por dos de ellos, uno de los cuales designado por las partes de la ASEAN y el otro por los países no ASEAN, que ejercen sus funciones de forma rotativa. Pueden aprobar informes y decisiones. Según el artículo 18.6, se trata de los siguientes órganos: i. el Comité de Mercancías, para cubrir los trabajos sobre el comercio de mercancías; ii. el Comité de Servicios e Inversión, que se ocupa del comercio de servicios, el movimiento temporal de personas físicas y las inversiones; iii. la Comisión de Crecimiento Sostenible, dedicada a los asuntos vinculados con las

pymes, la cooperación económica y técnica, etc., y iv. la Comisión de Entorno Empresarial que, entre otros, atiende los temas de propiedad intelectual, comercio electrónico, competencia y contratación pública. Además, la asociación contará con la Secretaría, que será creada y supervisada por el Comité Conjunto para proporcionar servicio administrativo y de soporte técnico a este y sus órganos subsidiarios. Aunque esté todavía en fase de constitución, esta previsión revela que las partes desean contar con un órgano estable encargado de facilitar la aplicación de los compromisos adquiridos (Elms, 2020).

Encontrándose en los albores de su fundación, es natural que la RCEP no disponga de un órgano legislativo común. Tampoco existe un órgano permanente encargado de interpretar las reglas del acuerdo o las que se vayan dictando para su aplicación, estando encomendada esta función a los grupos de expertos de resolución de controversias entre los estados miembros, objeto de examen en el siguiente apartado. Como puede apreciarse, el organigrama institucional es muy sencillo y de naturaleza claramente intergubernamental en su composición –y adelantemos también que en la regla de decisión–, propio de un modelo de integración poco profundo (una zona de libre cambio), como el T-MEC<sup>16</sup> y, alejado, por ello, del entramado orgánico que caracteriza a procesos de integración más desarrollados, como la unión económica y monetaria de la UE<sup>17</sup>. Esta estructura tan simple explica también que la RCEP no disponga de recursos de financiación propios, ni de presupuesto común, o que sea inexistente la función pública en ella<sup>18</sup>.

**La estructura institucional de la RCEP es claramente intergubernamental por la composición de sus órganos y las reglas de votación.**

---

16. Donde existe solo un Secretariado que brinda asistencia a la Comisión de Libre Comercio, que hace las veces de coordinador y se reúne una vez al año en sesión ordinaria. Además, cuenta con los paneles de expertos para la solución de controversias (véase Chávez *et al.*, 2019: 1).

17. Para una comparación de la estructura jurídico-institucional del Mercosur, análoga en buena medida a la de la RCEP a pesar de que aquel persigue un grado de integración superior –el mercado común–, con la más evolucionada de la UE, véase Cienfuegos Mateo (2013: 163).

18. El Acuerdo de la RCEP no dispone nada a este respecto, su web oficial tampoco proporciona información y la Secretaría de la ASEAN, aunque debería dar cuenta de estos temas –en tanto en cuanto su secretario general es el depositario del acuerdo (art. 20)–, ha preferido la llamada por respuesta a nuestras peticiones de información. En cierto modo, pueden suplir esta carencia los puntos de contacto nacionales creados para la aplicación del acuerdo en sus diversas temáticas, servidos por personal interno de cada parte, así como los intercambios de funcionarios y expertos para la formación y la cooperación en los ámbitos cubiertos por el acuerdo.

Tabla 4. Comparación entre la ASEAN, en su origen y tras la revisión de 2007, con la RCEP desde la perspectiva de la estructura orgánica, el sistema de decisión y las fuentes jurídicas

	<b>Estructura orgánica</b>	<b>Sistema de decisión</b>	<b>Fuentes jurídicas</b>
ASEAN 1967	Intergubernamental (representantes de los países signatarios) y poco desarrollada, pues son escasos los órganos instituidos: la Reunión anual de Ministros de Asuntos Exteriores; el Comité Permanente; los comités ad hoc y los comités permanentes de especialistas y funcionarios sobre temas concretos; así como el Secretariado Nacional en cada país.	Consenso (en defecto de previsión)	Informes
ASEAN 2007	Intergubernamental (representantes de las partes) y más desarrollada, ya que ha aumentado el número de órganos: la Cumbre; el Consejo de Coordinación; los consejos de la Comunidad Política y de Seguridad, Económica y Sociocultural; los órganos ministeriales sectoriales; la Secretaría; el Comité de Representantes Permanentes; los Secretariados Nacionales, el Órgano de Derechos Humanos, etc.	Consenso; si no se consigue, decide la Cumbre	Informes, recomendaciones, decisiones y acuerdos
RCEP 2020	Intergubernamental (representantes de las partes) y poco desarrollada (situándose, por el número de órganos, entre la ASEAN original y la actual): las Reuniones de Ministros; el Comité Conjunto; los comités (de Mercancías y de Servicios e Inversión) y las comisiones (de Crecimiento Sostenible y de Entorno Empresarial); y la Secretaría (todavía no creada).	Consenso	Informes y decisiones

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los textos constitutivos de la ASEAN y la RCEP.

Prácticamente sucede lo mismo respecto a las fuentes jurídicas de la RCEP y el sistema de decisión. Por un lado, en el acuerdo solo se especifica que se aprobarán informes y decisiones por los órganos mencionados, así como por los paneles encargados de la solución de diferencias, en los temas cubiertos por el acuerdo. Entre otras cosas, ello significa, aunque no se mencione expresamente, que la asociación no podrá celebrar acuerdos internacionales

con terceros sujetos internacionales que tengan objetivos e intereses análogos, a pesar de la relevancia de este instrumento jurídico para el desarrollo del comercio internacional de nuestros días, mientras –como es el caso– siga sin disponer de subjetividad internacional. Por otro lado, el consenso es la regla de decisión de las Reuniones de Ministros y el Comité Conjunto<sup>19</sup>. Esta regla preserva los intereses individuales de cada parte, especialmente los de los países menores, si bien dificulta la toma de decisiones (y más cuando un bloque cuenta con bastantes miembros, como en este caso) y podría obstaculizar la consecución de la integración anhelada. En contrapartida, una vez que se ha tomado una decisión en la RCEP, será relativamente fácil aplicarla, ya que los obstáculos habrán sido desbrozados antes de conseguir el consenso.

¿Es posible mejorar este marco jurídico-institucional? Aunque no cabe excluir su modificación, no será fácil conseguirlo con los actuales países miembros. De hecho, la estructura jurídico-institucional de la RCEP recuerda notablemente, incluso en las denominaciones de los órganos, a la que preveía la Declaración de Bangkok de 1967<sup>20</sup>. Mas, con ocasión de la aprobación de la Carta de la ASEAN en Yakarta el 20 de noviembre de 2007, sus partes dotaron a esta organización de un entramado orgánico y un sistema de fuentes jurídicas bastante más desarrollado: la Cumbre, el Consejo de Coordinación, los Consejos de la Comunidad –Político y de Seguridad, Económico y Socio-cultural–, los Órganos Ministeriales Sectoriales, la Secretaría, el Comité de Representantes Permanentes, los Secretariados Nacionales, el Órgano de Derechos Humanos, etc. Y aunque el sistema de decisión sigue cimentado en el consenso, se contempla que, cuando no se consiga, la Cumbre decidirá cómo proceder (véase tabla 4). En fin, respecto a las fuentes jurídicas, la Carta de la ASEAN dispone que pueden aprobarse decisiones y acuerdos por la Cumbre,

---

19. En cuanto a los cuatro órganos subsidiarios, se estima que uno de ellos ha tomado una decisión por consenso si ninguna parte presente en la reunión se opone a la propuesta de decisión; en caso de haber estado ausente, se les notificará para que en un plazo de 14 días la reconozcan o soliciten aclaraciones. En el caso de los paneles encargados de la solución de diferencias, avanzamos que no se aplica siempre la regla del consenso.

20. La ASEAN es la organización pionera de la integración económica y política en Asia, pues arrancó con la Declaración de Bangkok de 8 de agosto de 1967, suscrita por los ministros de Asuntos Exteriores de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Como indica su nombre, el documento fundacional no es un tratado internacional sino una declaración política que expresa las razones, metas, principios y objetivos de los países participantes para la formación de la ASEAN. Esto explica que no se refiera a su ratificación, ni establezca la aprobación de actos vinculantes (solo informes), ni disponga de órganos de solución de diferencias, etc.

así como informes y recomendaciones por los Consejos y el Comité de Representantes Permanentes (véase el capítulo IV, art. 7 y siguientes)<sup>21</sup>.

A la vista de que 10 de los 15 miembros de la RCEP son partes de la ASEAN, no es descartable con el tiempo una evolución similar en la asociación. Pero hará falta que China lo consienta. Y, si bien su tradicional política comercial es poco proclive a participar en procesos regionales de integración económica capaces de expresar una voluntad autónoma, juega a favor la notable apertura que ha experimentado en los últimos tiempos, ya que, a 13 de septiembre de 2023, China es parte de 16 acuerdos comerciales regionales y de otros tres más anunciados previamente (OMC, 2023). Asimismo, cabe apuntar que se infiere de las

**La RCEP no es todavía un sujeto internacional que, como tal, sea titular de derechos y obligaciones internacionales.**

consideraciones anteriores sobre la estructura jurídico-institucional y la regla del consenso que la RCEP no es un sujeto internacional a fecha de hoy, pues del acuerdo no puede co-

legirse que, en su actuación, disfrute de cierta autonomía respecto a sus estados miembros que le permita expresar una voluntad propia diferenciada. Se llega a la misma conclusión negativa si se examinan las principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de un sujeto internacional.

## Sistema de solución de diferencias

Los mecanismos de solución de diferencias desempeñan un papel cada vez más importante para garantizar la eficacia de los acuerdos de integración y del sistema multilateral de comercio (Donaldson y Simon, 2015: 385). Al igual que otros tratados comerciales, el acuerdo constitutivo de la RCEP cuenta con el capítulo decimonoveno (art. 19, con 21 apartados) dedicado a la solución de controversias, cuyas principales características aparecen simplificadas en la figura 4.

El acuerdo solo admite reclamaciones que conciernen a su interpretación y aplicación o cuando una parte considere que otra de ellas no ha cumplido con sus obligaciones derivadas del mismo (art. 19.3.1). Ahora bien, dado que hay otros acuerdos comerciales vigentes entre los estados de la RCEP, el reclamante puede elegir el foro (*forum shopping*) donde se resolverá la diferencia cuando afecte a de-

---

21. Para una panorámica general actual de la ASEAN, véase Baldizón Guerrero y Rostrán Mendieta (2013: 13); y, respecto a sus orígenes, véase ASEAN (2023).

rechos y obligaciones sustancialmente equivalentes en el acuerdo de la asociación y el tercer acuerdo por el que las partes en litigio estén vinculadas (art. 19.5). En caso de optar por el mecanismo de resolución de controversias del acuerdo, se recomienda a las partes que abran consultas sobre el tema en disputa y hagan todo lo posible para llegar a una solución amistosa (art. 19.4 y 6). Y les permite acudir voluntariamente a otros medios, como los buenos oficios, la mediación y la conciliación, pudiendo poner fin a estos métodos alternativos en cualquier momento (art. 19.7). Si las partes no resuelven su controversia de forma voluntaria con las consultas (sea porque la demandada no responde a la solicitud de abrir consultas, estas no se inician o no logran resolver la disputa en el plazo estipulado) o bien con los medios alternativos mencionados, el reclamante está facultado para instar la creación de un panel de expertos a fin de resolver el conflicto.

Figura 4. Mecanismos y fases del proceso de solución de diferencias en la RCEP y plazos para resolverlas en cada etapa



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del acuerdo constitutivo de la RCEP.

El panel estará compuesto –como regla– por tres miembros nombrados por las partes de la controversia. Los pueden escoger libremente o de una lista de expertos aprobada por la Secretaría (como todavía no está operativa, la lista



no existe). Las partes podrán solicitar al director general de la OMC que intervenga en la selección de los componentes del panel si no han sido capaces de ponerse de acuerdo en su nombramiento y, si este no pudiera cumplir esta función, podrán dirigirse al secretario del Tribunal Permanente de Arbitraje (art. 19.11)<sup>22</sup>. Las funciones del panel están delimitadas con precisión, consistiendo –en sustancia– en acordar una valoración objetiva de los hechos de la diferencia y decidir acerca de la aplicabilidad de las disposiciones del acuerdo y la conformidad con las obligaciones por él establecidas de la medida nacional denunciada (art. 19.12). La controversia debe ser dirimida por consenso, pero, a falta de este, el informe final se adopta por mayoría de votos, siendo confidenciales las deliberaciones y el sentido del voto (art. 19.8, 11 y 13). Los plazos, breves, para la creación del panel y la aprobación de su informe aparecen recogidos en la figura 4<sup>23</sup>.

La RCEP no cuenta con un órgano de apelación, de manera que, en la asociación, los informes finales del panel son definitivos y vinculantes para las partes. En orden a su ejecución, si el panel ha emitido su informe final dando la razón al reclamante, el demandado deberá comunicarle si ha corregido la situación o si quiere negociar con él un plazo razonable para cumplir con sus obligaciones en caso de necesitar más tiempo. De lo contrario, intervendrá el presidente del panel para fijar dicho plazo. Si los litigantes no están de acuerdo en cómo aplicar el informe final, el panel puede volver a reunirse para resolverlo (art. 19.15). Cabe igualmente una revisión del cumplimiento del informe final cuando las partes discrepen sobre la existencia de o la consistencia con el acuerdo de las medidas de ejecución tomadas (art. 19.16). En la hipótesis de incumplimiento del informe final, el demandante podrá, con notificación previa, reclamar una compensación a la parte demandada, y también suspender concesiones u otras obligaciones equivalentes con el nivel de pérdida económica o menoscabo de beneficios que haya sufrido, a menos que esta solicite una nueva convocatoria del panel y este determine que la suspensión adoptada por el reclamante no es proporcional (art. 19.17). En fin, el sistema de solución de diferencias en la RCEP opera siempre en inglés y los gastos de los expertos corren a cargo de las partes de la controversia (art. 19.7 y 19).

---

22. Esta disposición demuestra que los miembros de la asociación han tomado en consideración, de modo previsor, situaciones que podrían impedir el nombramiento de los miembros del panel y prolongarían abusivamente la resolución de una diferencia.

23. Hay reglas especiales para controversias con múltiples denunciantes y la participación de terceros interesados (art. 19.9 y 10), así como para otros casos particulares, como cuando en la diferencia está involucrado un país menos adelantado.

Tabla 5. Comparación entre el sistema de solución de la RCEP, la ASEAN y la OMC

Organismo	RCEP	ASEAN	OMC
Elemento			
Alcance y aplicación	Diferencias respecto al acuerdo constitutivo de la RCEP	Diferencias respecto a todos los acuerdos económicos de la ASEAN	Diferencias respecto a los acuerdos mencionados en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC.
Elección del foro	Sí		
Fomento de medios pacíficos	Estimular el recurso de las partes a las consultas, los buenos oficios, la mediación o la conciliación para resolver sus litigios		
Panel	Sí		
Órgano de Apelación	No	Sí	Sí
Fuerza jurídica	El informe del panel es definitivo y vinculante	El informe del panel y –en su caso– del Órgano de Apelación es vinculante (debe ser adoptado por la Reunión de Altos Funcionarios Económicos)	El informe del panel y –en su caso– del Órgano de Apelación es vinculante (salvo que se oponga el Órgano de Solución de Diferencias)
Plazos para la resolución de litigios	Más breves	Entre la RCEP y la OMC	Mayor duración
Incumplimiento de las resoluciones obligatorias	Las indemnizaciones y la suspensión de concesiones u otras obligaciones pueden utilizarse como medidas provisionales		
Procedimientos especiales para los países menos adelantados	Sí		
Posibilidad de recurrir al arbitraje o bien órganos cuasi judiciales	No previsto	No previsto	Sí
Asistencia de la Secretaría	Cuando se instituya la Secretaría en la asociación	Sí	Sí
Gastos	Las partes contendientes sufragarán los costes del panel y sus respectivos gastos	El fondo para la Solución de Diferencias de la ASEAN cubre los costes del panel, el Órgano de Apelación y los conexos de la Secretaría, mientras los demás gastos –incluida la representación legal– corren a cargo de las partes litigantes	Los gastos del panel y el Órgano de Apelación se sufragan con cargo al presupuesto de la OMC

Fuente: elaboración propia basada en el análisis de las normas de la RECP, la ASEAN y la OMC.

Debe mencionarse que el acuerdo de la RCEP no incluye un mecanismo de solución de diferencias entre inversores y estados (*Investor-State Dispute Settlement*), pese a que dedica a la inversión el capítulo décimo (art. 10, con 18 apartados y dos anexos) y los litigios en esta materia se han incrementado de manera incesante en los últimos años<sup>24</sup>. Ello es debido a que el tema fue controvertido a lo largo de las negociaciones y decidieron arrinconarlo para evitar retrasos en la firma del acuerdo, pero en él se contempla que lo examinarán en el futuro (Markert y Doernenburg, 2021)<sup>25</sup>. Como puede advertirse, el régimen de solución de diferencias de la RCEP está lejos del arbitraje y la vía jurisdiccional. No resulta extraño, porque el sistema de esta se inspira en las normas homólogas de la OMC<sup>26</sup> y es comparable en gran medida con el modelo establecido en la ASEAN para la resolución de controversias de naturaleza económica por su Protocolo sobre el Mecanismo Mejorado de Solución de Diferencias, de 20 de diciembre de 2019<sup>27</sup> (véase la tabla 5).

## Conclusiones

En el día de hoy, la RCEP constituye el acuerdo birregional más grande de libre comercio desde la perspectiva económica, dadas las singularidades (población, PIB, comercio internacional, etc.) de sus países miembros. Y su negociación y entrada en vigor en tiempo récord para los parámetros usuales de celebración de acuerdos comerciales en Asia-Pacífico, así como su variado y prolijo contenido material, constituye una clara declaración de la intención de esta región de facilitar el comercio y la inversión, ofrecer nuevas oportunidades de negocio y de empleo, fortalecer las cadenas regionales de suministro y promover la participación de las pymes en el valor interregional, dando un significativo paso adelante para la creación de una zona de libre cambio avanzada en la región en el marco de un sistema

---

24. Esta situación contrasta con otros acuerdos comerciales recientes, como por ejemplo el capítulo 14 del T-MEC.

25. En efecto, las partes han acordado iniciar negociaciones en materia de arbitraje de diferencias Estado-inversor antes de 2024 y concluir las en un plazo de tres años (art. 10.18).

26. Entre las diferencias destacables, la RCEP no cuenta con un órgano de apelación y no contempla el recurso al arbitraje o la vía cuasijudicial. Para una panorámica general del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC, de 15 de abril de 1994, véase López Jurado (2010: 187).

27. La divergencia más notable es la falta de un órgano de apelación en la RCEP. Para el análisis general del Protocolo de la ASEAN de 2019, véase Sim (2020: 279).

de comercio multilateral abierto basado en reglas jurídicas (ASEAN, 2020). También es revelador que la RCEP sea el primer acuerdo de libre comercio entre China, Japón y Corea del Sur, puesto que las negociaciones de un acuerdo comercial trilateral iniciadas entre ellos en 2013 no han fructificado<sup>28</sup>.

Es igual de evidente que la implementación económica del acuerdo no será fácil, dado que la asociación abarca un abanico muy amplio de temas y engloba a países muy dispares, desde potencias mundiales a países menos desarrollados, por lo que es irremediable que, con el tiempo, afloren los conflictos. La existencia misma de una regulación especial de los bienes estratégicos y sensibles de cada parte deja entrever la competitividad que se generará entre ellas. Aunque cabe pensar también, desde la perspectiva inversa, que las singularidades de sus estados miembros pueden hacer aflorar lazos recíprocos de complementariedad. El problema puede agravarse porque la configuración jurídico-institucional de la RCEP no coadyuvará a conciliar en su seno las diferentes condiciones, capacidades e intereses de cada parte, dadas las debilidades del organigrama orgánico y el sistema de fuentes de derecho puesto a disposición de la asociación para garantizar su funcionamiento, en el que además domina absolutamente la regla del consenso para la toma de decisiones y que dispone de un sistema de solución de diferencias alejado del arbitraje y la vía judicial.

Las carencias de todo tipo señaladas del acuerdo constitutivo de la RCEP podrían revisarse en el futuro, como se ha hecho en diversos aspectos en el seno de la ASEAN. A fin de cuentas, esta aporta dos tercios de las partes de la RCEP. Y, si bien no es fácil que suceda a corto plazo teniendo en cuenta la tradicional política comercial china, tampoco hay que descartarlo viendo la creciente participación de este país en acuerdos comerciales regionales. En conclusión, con los mimbres con los que se ha urdido la RCEP, nos parece complicado que sus 15 países miembros consigan en poco más de 20 años de forma satisfactoria todos los objetivos de liberalización (bienes, servicios, propiedad industrial, contratación pública, etc.) consagrados en el acuerdo, por más que su gigantesca dimensión económica le apodere para alcanzarlos. Como, hasta la fecha, se dispone de poca información sobre su efectiva puesta en práctica tras solamente dos años de vigencia, habrá que seguir esperando un tiempo prudencial para apreciar la viabilidad real de la RCEP.

---

28. Ello no significa que no hubiera acuerdos comerciales de libre comercio entre China, Japón y Corea del Sur, puesto que la RCEP se basa, en buena medida, en los acuerdos de libre comercio suscritos en la primera década de este siglo por la ASEAN y sus cinco socios estratégicos, también conocidos como los «acuerdos 10+1», dado que, por una parte, aparecen los 10 países de la ASEAN y, por la otra, el tercer país concernido –Australia, China, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda (véase Fukunaga e Isono, 2013: 1).

## Referencias bibliográficas

- ASEAN-Association of Southeast Asian Nations. «Summary of the Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement». *ASEAN*, (noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.12.2022] <https://asean.org/wp-content/uploads/2020/11/Summary-of-the-RCEP-Agreement.pdf>
- ASEAN-Association of Southeast Asian Nations. «The Founding of ASEAN». *ASEAN*, (2023) (en línea) [Fecha de consulta: 12.07.2023] <https://asean.org/thefounding-of-asean>
- Balassa, Bela. *Teoría de la integración económica*. México: UTEHA, 1964.
- Baldizón Guerrero, Denisse Douley y Rostrán Mendieta, Ruth Valeria. «Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN». *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, vol. 1, n.º 2 (2013), p. 13-31 (en línea) [Fecha de consulta: 12.07.2023] <https://revistacienciaseconomicas.unan.edu.ni/index.php/REICE/article/view/31>
- Banco Mundial. «GDP (current US\$) - Indonesia, Philippines, Malaysia, Singapore, Thailand, Vietnam, Brunei Darussalam, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, China, Korea, Rep., Japan, New Zealand, Australia». *Banco Mundial*, (2023a) (en línea) [Fecha de consulta: 28.08.2023] <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AU-CN-JP-KR-NZ-BN-KH-ID-LA-MY-MM-PH-SG-TH-VN-1W>
- Banco Mundial. «Population, total - Indonesia, Philippines, Malaysia, Singapore, Thailand, Vietnam, Brunei Darussalam, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, China, Korea, Rep., Japan, New Zealand, Australia». *Banco Mundial*, (2023b) (en línea) [Fecha de consulta: 28.08.2023] <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=AU-CN-JP-KR-NZ-BN-KH-ID-LA-MY-MM-PH-SG-TH-VN-1W>
- Banco Mundial. «Exports and imports of goods and services (BoP, current US\$)». *Banco Mundial*, (2023c) (en línea) [Fecha de consulta: 28.08.2023] <https://data.worldbank.org/indicator/NE.IMP.GNFS.CD?locations=AU-CN-JP-KR-NZ-BN-KH-ID-LA-MY-MM-PH-SG-TH-VN-1W>
- Chávez, Adela; Ramírez, Natalia y Rodríguez Moctezuma, Daniel Emilton. «Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y sus diferencias». *Contribuciones a la Economía*, vol. 17, n.º 4 (2019), p. 1-13.
- Cienfuegos Mateo, Manuel. «La subjetividad internacional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea». *Revista Jurídica del Perú*, vol. 46 (2003), p. 199-245.
- Cienfuegos Mateo, Manuel. «La Unión Europea y el Mercado Común del Sur, dos procesos regionales de integración económica de muy diferente inten-

- sidad», en: Escudero, Xavier y Santini, Benoît (dirs.) *Créations rapprochées : rencontres, échanges et écritures Espagne et Amérique Latine*. Aix-en-Provence: Éditions Bookelis, 2013, p. 163-215.
- Devuyt, Youri y Serdarevic, Asja. «The World Trade Organization and Regional Trade Agreements: bridging the constitutional credibility gap». *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 18 (2007), p. 1-75.
- Donaldson, Victoria y Simon, Lester. «Dispute settlement», en: Simon, Lester; Mercurio, Bryan y Bartels, Lorand (eds.) *Bilateral and Regional Trade Agreements Commentary and Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 385-433.
- Durán Lima, José; Aguiar, Angel y Ronzheimer, Ira Nadine. «Economic and Social Effects of a possible Trade Agreement between Latin America and the Asia-Pacific Region». *CEPAL*, (diciembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 15.02.2023] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47659/3/S2100847\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47659/3/S2100847_en.pdf)
- Elms, Deborah. «RCEP: A First Look at the Texts». *Asian Trade Centre*, (16 de noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 23.12.2022] <https://asian-tradecentre.org/talkingtrade/rcep-a-first-look-at-the-texts>
- Fukunaga, Yoshifumi e Isono, Ikumo. «Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study». *ERIA Discussion Paper Series*, n.º 2 (2013), p. 1-37. (en línea) [Fecha de consulta: 18.12.2022] <https://www.eria.org/ERIA-DP-2013-02.pdf>
- ITC-International Trade Commission. «Introduction to trade agreements». *ITC*, (2023) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2023] <https://findrulesoforigin.org/en/glossary?id=XkjcBMAACEAxEjx&returnto=gloscente>
- Klabbers, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Lee, Jong Wha. «The Limits of The RCEP». *The Asean Post*, (7 de diciembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.05.2023] <https://theaseanpost.com/article/limits-rcep#:~:text=It%20lacks%20rules%20to%20protect,which%20includes%20seven%20RCEP%20members>
- López Jurado, Carmen. «La solución de diferencias en la OMC», en: Hinojosa Martínez, Luis Miguel y Roldán Barbero, Francisco Javier (coords.) *Derecho internacional económico*. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 187-208.
- Malcolm, Jeremy. «RCEP: The Other Closed-Door Agreement to Compromise Users' Rights». *Electronic Frontier Foundation*, (20 de abril de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 08.01.2023] <https://www EFF.org/deeplinks/2016/04/rcep-other-closed-door-agreement-compromise-users-rights>
- Nicita, Alessandro. «An Assessment of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Tariff Concessions». *UNCTAD*, (15 de diciembre

- de 2021) [Fecha de consulta: 15.03.2023] [https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2021d16\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2021d16_en.pdf)
- OMC. «Regional trade agreements». *WTO*, (s/f) (en línea) [Fecha de consulta: 09.09.2023] <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>
- Pambagyo, Iman. «RCEP Benefits Extend beyond Economic Cooperation». *East Asia Forum*, (3 de enero de 2023) (en línea) [Fecha de consulta: 12.05.2023] <https://www.eastasiaforum.org/2023/01/03/rcep-benefits-extend-beyond-economic>
- Petri, Peter y Plummer, Michael. «20-9 East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs». *The Peterson Institute for International Economics*, (4 de junio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.12.2022] <https://www.piie.com/system/files/documents/wp20-9.pdf>
- Reinsch, Alan William, Murray, Lydia y Caporal, Jack. «At Last, An RCEP Deal». *Center for Strategic and International Studies*, (3 de diciembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 13.05.2023] <https://www.csis.org/analysis/last-rcep-deal>
- Seyersted, Finn. *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*. Copenhagen: Krohns Bog Trykkeri, 1963.
- Sim, Edmund W. «ASEAN Further Enhances Its Dispute Settlement Mechanism». *Indonesian Journal of International and Comparative Law*, n.º 26 (2020), p. 279-292.
- Singh, Ram y Singh, Surendar. «Domestic Sources of India's Trade Policy Preferences in RCEP Negotiations». *Journal of World Trade*, vol. 54, n.º 4 (2020), p. 503-530.
- Sobrino Heredia, José Manuel. «Principales manifestaciones de la personalidad jurídica internacional de las organizaciones internacionales», en: Díez de Velasco, Manuel (ed.) *Las Organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2010, p. 71-87.
- Trujillo Miranda, Karol; Kcomt Ruiz, Ana María y Obando-Peralta, Ena Cecilia. «Tratado integral y progresista de asociación transpacífico: implicaciones para el Perú». *Revista de Filosofía*, n.º 104 (2023), p. 396-407.



# Reseñas de libros

## Erosión democrática en América Latina

Aldo Adrián Martínez-Hernández  
*Investigador posdoctoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Región Centro (México)*

Salvador Martí i Puig  
y Mélany Barragán (coords.)  
**América latina. Democracias frágiles y conflictividad**  
Tirant Humanidades, 2023  
384 págs.

América Latina destaca como una de las regiones que potenció la tercera ola de transiciones a la democracia. Desde finales de la década de 1980, estos sistemas han sufrido cambios relativos a sus procesos de asentamiento democrático, los cuales se exacerbaban durante el inicio del siglo XXI, período en el cual los perfiles ideológicos de los gobiernos dieron paso a una etapa de ciclos políticos y procesos de transformación económica. Una explicación de lo anterior se obtiene de la observación de los giros ideológicos producidos en la región, provocados por la fatiga democrática y crisis de representación cada vez más generalizadas.

A pesar de los avances en los procesos poliárquicos en América Latina, los rendimientos de estos sistemas quedaron rebasados por las diversas problemáticas, causando la llegada de populismos en ambos extremos ideológicos, como fue el caso de Venezuela con Hugo Chávez en 1998 y de Brasil con Jair Bolsonaro en 2018 (por mencionar los más representativos). Este escenario ha evidenciado un proceso de erosión de las democracias latinoamericanas, provocado por las diversas crisis económicas e inestabilidades políticas y sociales en las últimas dos décadas.

El libro *América latina. Democracias frágiles y conflictividad*, coordinado por Salvador Martí i Puig y Mélany Barragán, busca redefinir las problemáticas que encaran estas democracias. Este objetivo se intenta lograr desde una visión retrospectiva que pondera las trayectorias de estos sistemas a la luz de las complejidades actuales. El libro vislumbra una discusión en torno a los procesos de instauración y desgaste democrático, con especial referencia a las primeras décadas del presente siglo. En específico, delinea su análisis en función de los actores, los procesos y las dinámicas que han afectado a los cambios y cómo estos han manifestado efectos diferenciados en estas democracias. La obra colectiva ubica aquellos resultados disímiles como la sobrevivencia, crisis y cambios en

estos sistemas presidenciales. Para ello, divide en cuatro apartados sus 14 capítulos, que promueven la discusión sobre las diversas vertientes de las transformaciones acaecidas en las democracias latinoamericanas. A diferencia de otras obras, el libro permite la identificación de los principales debates en la región y arroja una visión global sobre trayectorias políticas, sociales y económicas de estas democracias.

Dicha estructura permite identificar los avances que, después de cuatro décadas, han motivado las democracias en América Latina. En ello sobresale la generalidad atribuida a los procesos de consolidación procedimental de la democracia, por lo que los autores refieren continuamente al concepto de poliarquías. Asumen la discusión de aquellos elementos en los cuales estos sistemas han presentado limitantes, dilemas y problemáticas ya sistémicas; entre ellas, se encuentran la persistencia a la violencia, la desigualdad, la pobreza y el bajo crecimiento económico, aunados a temas referentes a la calidad de las democracias y los políticos en la región.

El cuerpo del libro versa precisamente en torno a estas problemáticas persistentes, siempre buscando una visión comparativa de la realidad latinoamericana. Entre los temas analizados, el primer apartado, *Actores e instituciones*, discute sobre el rendimiento institucional (Mélaney Barragán y Bernabé Aldeguer), los ciclos políticos y los giros ideológicos (Gabriel Vommaro), los gobiernos de izquierda y las tensiones frente a los movimientos sociales (Alicia Lissidini y Yanina Welp), así como las élites políticas (Benedicte Bull y Francisco Sánchez). La segunda parte del libro, *Contexto socioeconómico*,

reúne trabajos enfocados en el análisis de las políticas y el crecimiento económico (Miguel Carrera), la estructura social y los cambios en la demografía (Rafael Grande), además de la discusión del bienestar social (Analía Minteguiaga y Gemma Ubasart-González). La tercera parte, *Dinámicas y procesos*, aborda las protestas y las movilizaciones sociales (Salvador Martí i Puig y Víctor Tricot), en donde destacan los movimientos feministas y los movimientos anti-sistema (Guiomar Rovira y Mária Millán), lo cual se contrasta con uno de los temas centrales como el clientelismo (Ana Belén Benito y João Carlos Amoroso Botelho), los populismos (Carlos de la Torre y Treethep Srisa-nga), y la violencia sistémica (Enrique Coraza y Alberto Martín). Finalmente, el último apartado, *Relaciones Internacionales*, analiza las relaciones con China y Estados Unidos (Arturo López-Levy y Daniel Rodríguez) y el regionalismo latinoamericano (Andrea C. Bianculli y Detlef Nolte), temas que han cobrado especial interés justo en el período de análisis en el cual la obra se desarrolla.

En su generalidad, el argumento guía de los diversos textos es la distinción de aquellas *luces y sombras* de las democracias en América Latina, las cuales son abordadas desde una variedad de metodologías, conceptos y perspectivas teóricas. Esta dicotomía entre los sistemas en la región alude al conflicto entre la consolidación de los mecanismos procedimentales y los rendimientos de la democracia. Las carencias de los sistemas democráticos latinoamericanos que el libro presenta dejan ver las causas de los ciclos políticos en donde los giros ideológicos entre izquierda y derecha parecen ser

sus consecuencias. La obra ilustra sobre las diferencias políticas y estructurales entre los países, evidenciando las problemáticas similares que los distinguen, como el surgimiento del populismo (de derecha e izquierda), tendencias autocráticas y personalistas que han desgastado la institucionalidad democrática.

En dicha discusión resalta su evidencia empírica y análisis rigurosos de los sistemas latinoamericanos, por lo que podrá ser de interés para aquellas personas estudiosas de la política comparada, la democracia y sus rendimientos, así como en temáticas específicas sobre la erosión democrática, el populismo, la violencia, las movilizaciones sociales y protestas, las relaciones internacionales, los giros y ciclos políticos, entre otros. Para cerrar, la obra converge con la creciente literatura centrada en el entendimiento de los retrocesos y resiliencias de la democracia en América Latina y que, por ello, es de gran valor para su consulta académica.

---

## **América Central: reflexiones sobre crisis complejas**

Salvador Martí i Puig  
*Catedrático de Ciencia Política,*  
*Universitat de Girona*

Neil Shenai  
**Escaping the governance trap.  
Economic reform in the Northern  
Triangle**

Palgrave Mcmillan, 2022  
152 págs.

Manuel Montobbio  
**La perplejidad del Quetzal. La  
construcción de la paz en Guatemala.**

Icaria, 2021  
252 págs.

Los dos libros que se reseñan son una interesante contribución a la reflexión sobre el pasado y futuro inmediato de la región que conforma el llamado «Triángulo Norte», compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador, y la importancia que han tenido las coyunturas críticas y que puede tener la comunidad internacional en el apoyo —o no— de la consolidación de la democracia.

Estas reflexiones vienen de la mano de dos autores que tienen una trayectoria poco habitual, ya que esta combina una consistente formación teórica con otra diplomática. Efectivamente, uno de los autores, Neil Shenai, escribe este libro después de haber sido US Treasury's Financial Attaché en Mexico y América Central

desde 2016 hasta 2018 y, por lo tanto, la obra *Escaping the governance trap. Economic reform in the Northern Triangle* pertenece a un género híbrido en el que se reúne reflexión teórica, experiencia profesional y voluntad de incidencia y *advocacy*. En este sentido, el texto tiene un valor especial para gobernantes, académicos, miembros de ONG y de agencias de desarrollo. Lo mismo ocurre con el otro autor, Manuel Montobbio, que es doctor en Ciencias Políticas y diplomático español destinado durante las décadas de 1980 y 1990 en la misma región, teniendo un desempeño directo en los procesos de paz de El Salvador y Guatemala.

De este modo, los objetivos de ambas obras es reflexionar sobre el pasado inmediato en la región, y sobre Guatemala en el caso del libro de *La perplejidad del Quetzal*. Además, en el caso de *Escaping the governance trap*, hay un intento de debatir y ofrecer propuestas sobre cómo contribuir al desarrollo de esta región, caracterizada por la pobreza generalizada de sus habitantes, la violencia, la debilidad del Estado, una economía muy poco dinámica y una gran presión migratoria. El hecho de que los países analizados tengan el mayor índice de homicidios violentos por cada 100.000 habitantes entre los países del mundo sin guerra declarada es una muestra de la compleja y dramática situación de la que se parte.

Para este cometido *Escaping the governance trap* se divide en tres capítulos que pueden leerse como *papers* independientes. Cada uno de ellos plantea un tema específico de estudio, unas herramientas teóricas, unas hipótesis y unas conclusio-

nes tentativas y, al final, se muestran unas conclusiones que resumen –casi como un documento ejecutivo– las tesis del autor.

El primer capítulo resume las proposiciones teóricas sobre las que se fundamenta el libro y se centra en el análisis de la gobernanza, señalando que los tres países analizados han caído en la llamada «*governance trap*» debido a que el equilibrio existente entre los actores privados, comunitarios y públicos es altamente deficiente. El equilibrio en cuestión da cuenta de una masiva informalidad económica, una epidemia de violencia e inseguridad, una cultura política incívica, una gran vulnerabilidad ecológica, corrupción y una deficiente capacidad infraestructural del Estado. En este sentido, en el Triángulo Norte, la concepción weberiana del Estado –como agente que reclama para sí el monopolio legítimo de la violencia– es una fábula.

En este contexto de soberanía contestada –o de Estado fallido– el autor diseña una propuesta de innovación política basada en una triple estrategia: focalizarse en una política pública específica bien definida; definir los intereses de los actores que inciden y participan en dicha política, y establecer retos de mejora a partir de procedimientos, criterios y medidas evaluables.

El segundo capítulo del libro es el más extenso y hace referencia a los principales temas macroeconómicos, a saber, la política fiscal, monetaria y cambiaria y, finalmente, a las posibles reformas estructurales. Esta información cobra un renovado interés por contextualizarse en el marco de la pandemia de la COVID-19 y por desarrollar un

epígrafe con propuestas sobre las reformas económicas que cree prioritarias.

El tercer capítulo tiene una doble pretensión. La primera es señalar que la cooperación (y la incidencia) internacional siempre ha sido un elemento clave de la política de los países centroamericanos; y la segunda es exponer que en un mundo global es necesario que los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras tengan una estrategia clara de cómo insertarse de la mejor forma posible en la gobernanza transnacional.

Sobre la cuestión de la incidencia internacional, el autor trata con benevolencia el papel que ha tenido la Administración estadounidense desde la Doctrina Monroe hasta el fin de la Guerra Fría, y muestra con resignación el cambio de prioridades estratégicas de Washington para con la región a partir de finales del siglo xx. Precisamente por ello, Shenai señala de forma propositiva diversas propuestas que la política exterior estadounidense debería seguir hacia los tres países tratados y que se resumen en garantizar la estabilidad en la región más allá de los vaivenes partidistas; la importancia de vincular agentes domésticos, internacionales y transnacionales (públicos y privados) en cualquier plan de desarrollo, y la necesidad de promover los valores liberal-democráticos en las sociedades de la región. En el último capítulo el autor da cuenta de los tres posibles itinerarios que se abren a los países del Triángulo Norte en un futuro cercano. El primero es que todo quede igual, el segundo es que las cosas empeoren y, finalmente, el tercero es que haya mejoras fruto de un nuevo escenario de cooperación y progreso.

Por su parte, *La perplejidad del Quetzal*, también es una obra de compilación de cinco textos autónomos sobre la realidad política guatemalteca que se complementan, y que tienen como eje fundamental el análisis de los Acuerdos de Paz de Guatemala de 1996, que pusieron fin al enfrentamiento armado de 37 años y supusieron los primeros pasos de un régimen poliárquico más híbrido que democrático.

Para ello, el primer capítulo, titulado «De la construcción de la paz en Guatemala y las nuevas preguntas y razones para la perplejidad del Quetzal», pone sobre la mesa algunos elementos teóricos de la literatura politológica y de los estudios de paz y negociación que, posteriormente, junto con otros de vivencia personal, se van a utilizar en el caso analizado. El siguiente capítulo, «Construyendo estados viables. Lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica», sitúa, a partir de datos robustos, la realidad histórica y substantiva del Estado (y su debilidad predatoria) y de las bases económicas y demográficas del país. El tercer capítulo, «Esquipulas II y la pacificación regional», es una amplia reflexión sobre el complejo y largo proceso negociador regional del Acuerdo de Esquipulas II, en el que estuvieron involucrados de forma crucial países de Europa y América Latina. Sin embargo, el capítulo central es el cuarto, «La perplejidad del Quetzal. Tesis y lecciones sobre la construcción de la paz en Guatemala», que previamente se publicó como artículo en la revista *ECA: Estudios Centroamericanos*, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. En él se reflexiona sobre la

naturaleza de los acuerdos de paz, su ambición, alcance, activos y, también, pasivos. Siendo los últimos la incapacidad de trasladar a la realidad los pactos suscritos en un papel entre los contendientes en un contexto internacional que exigía y favorecía el pacto, más allá de la correlación real de las fuerzas sentadas en la mesa negociadora. Muestra de ello es el contenido del quinto capítulo, que versa sobre el desarme, la desmovilización y reinserción de la coordinadora guerrillera Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Una iniciativa de difícil implementación y dudoso éxito. Un desenlace que, a 25 años de su firma, provoca grandes interrogantes sobre cómo es posible generar condiciones de mejora colectiva en sociedades históricamente desiguales, estratificadas, con élites extractivas e instituciones débiles, y donde la cultura de la violencia no desaparece más allá de la desmovilización de ejércitos y guerrillas.

Esto es lo que ha ocurrido en toda América Central, una región que, en 2021, celebró el bicentenario de su independencia inmersa en una triple crisis. Una primera de carácter político derivada de una involución democrática y de derechos humanos; otra sanitaria y económica a raíz del legado de la pandemia de la COVID-19, y una tercera como consecuencia del cambio climático global. Y, todas ellas, conjuntamente, impulsan a buena parte de la población a la diáspora. En este marco, los dos libros reseñados pretenden arrojar luz sobre cómo una región en crisis pretende cambiar su destino. Un libro lo hace desde un análisis histórico de los procesos políticos, los actores y su interacción; y, el otro, desde el diseño institucional, las

relaciones internacionales y las políticas públicas. Las dos obras observan cómo una región en crisis pretende cambiar su destino aprovechando coyunturas críticas que abren —a veces— ventanas de oportunidad; ambas desde la posición anfibia de sus autores, que han observado y participado a la vez de los acontecimientos descritos. Para finalizar, cabe señalar la necesidad de reivindicar la figura del Edelberto Torres-Rivas, intelectual centroamericano de referencia quien, con la obra «Revoluciones sin resultados revolucionarios» ayuda a complementar los debates que exponen los dos libros aquí reseñados.

---

## **Una perspectiva académica latinoamericana sobre el retroceso democrático en Asia**

Mariano Statello  
*Investigador predoctoral en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (Argentina)*

Fernando Pedrosa y Max Povse (comps.)  
**Retrocesos democráticos en Asia. Una agenda de estudio para América Latina**  
EUDEBA, 2023  
216 págs

El eje central del libro es el retroceso democrático en Asia, pero entendiéndolo como parte de un fenómeno global. He ahí tanto su aporte como su vacancia, puesto que, como señalan sus compiladores, Max Povse y Fernando Pedrosa, el mundo académico en general se ve envuelto en un manto de producción preponderantemente superficial en lo que refiere a los notables retrocesos democráticos, la proliferación de políticas autoritarias y la innovación en materia de interrupciones en los regímenes democráticos.

En su introducción, los autores dan cuenta del contexto global cambiante, el aumento de la relevancia de Asia en el mundo y, en particular, en América Latina, y lo acelerado de dichos cambios, los cuales son difíciles de analizar en profundidad sin que se pierda el foco de atención general en el proceso. Pero lo más relevante es el modo en que la academia se ve absorbida

por dicho fenómeno. Se señala la incapacidad de buena parte del mundo académico de realizar producciones científicas separadas de la tendencia a un relato único, relativista de los autoritarismos no occidentales, sustentado en las modas de lo políticamente correcto o las influencias iliberales, que han convertido a prestigiosas universidades en meros legitimadores de discursos autoritarios. De esta manera, los compiladores califican, provocativamente, este libro de «anacrónico» en la medida en que proponen estudiar y presentar los casos asiáticos poniendo énfasis en la calidad metodológica de cada estudio y no en la ideología de sus autores.

El libro tiene por objetivo explorar en profundidad distintos aspectos de la coyuntura en el sur, el este y el sudeste de Asia que, aún con sus peculiaridades, presentan tendencias comunes en la región. De este modo, desde los estudios asiáticos, se obtiene un mejor conocimiento sobre el fenómeno global del retroceso democrático. Para esto, el libro se estructura en nueve capítulos divididos en dos secciones, las cuales abordan diferentes casos tanto de la región asiática, a veces considerada como un todo, como también centrándose en diferentes países asiáticos en particular.

Abriendo la primera sección del libro, Cristina Reigadas reflexiona sobre el contexto en que se da el debate sobre el concepto de la propia democracia. Destaca la influencia geopolítica en dicho debate y señala que son debates que se vienen dando hace tiempo incluidos en las viejas discusiones entre lo universal y lo específico de cada lugar. Advierte sobre la dicotomía de «buenos» y «malos» y desde donde



se parte inconscientemente a la hora de analizar los regímenes políticos en Asia en general y de China en particular.

En el segundo capítulo, Alan Chong y Nicole Jenne hacen un análisis de las relaciones cívico-militares en Asia poniendo el foco en el papel que estas desempeñan en el desarrollo de un país y entendiéndolas como parte de ello. Comprenden que la tarea de crear una nación industrializada y con una sociedad educada fue, en muchos aspectos, apropiada por las fuerzas armadas y, con ello, queda legitimada su presencia e influencia en los asuntos públicos, materializando de este modo el autoritarismo.

Maya Alvisa centra su estudio en el rol que el budismo ocupa en la dinámica política de los países asiáticos, entendiendo al budismo como un elemento clave tanto en la conformación de una identidad nacional como en la estructuración de valores de los que manan tanto políticas estatales como activismo social. La autora señala la importancia de comprender en profundidad los valores tradicionales a la hora de estudiar la cultura política de una región.

Kerstin Duell aborda la temática del activismo transnacional con el caso de la #MilkTeaAlliance. En su estudio, se puede apreciar el surgimiento del ciberactivismo en la región, el carácter generacional de dicho activismo y la solidaridad de los activistas de distintos países de la región como respuesta a la influencia e imposición de China en Taiwán, Hong-Kong y Asia en general. También destaca cómo dicho activismo traspasa lo digital para materializarse en las calles dando cuenta del verdadero potencial transformador de dicho movimiento.

Abriendo la segunda sección del libro, Sabrina Victoria Olivera pone el foco en una India cuyo peso en la región es cada vez mayor como otra de las consecuencias de la rivalidad entre Estados Unidos y China. Olivera analiza la gestión del primer ministro indio, Narendra Modi, en sus esfuerzos por consolidar su poder en un país envuelto en distintos conflictos internos y externos apelando a un nacionalismo hindú que puede convertirse en una amenaza para la democracia india. En ese contexto, Modi intenta aumentar la influencia de India en la región mediante posturas, más pragmáticas que ideológicas, en los distintos conflictos regionales.

Daniel Gomà Pinilla hace un análisis profundo y crítico de la situación política de Birmania tras el golpe de Estado, donde da cuenta de las capacidades de las Fuerzas Armadas y su voluntad de mantener el control de las instituciones, a la vez que analiza las capacidades reales de la opositora Liga Nacional para la Democracia, con su líderesa (Aung San Suu Kyi) cautiva, y con el Gobierno derrocado en la clandestinidad, para poder plantar cara a la junta militar.

Alejandro Hernán Lamarque estudia la evolución del régimen de Camboya hacia un autoritarismo competitivo, pero poniendo el foco en una dimensión particular de dicho régimen: el electoral. Analiza cómo las elecciones han sido una herramienta para la legitimación y consolidación del poder del actual Gobierno, a la vez que da cuenta de cómo superó las dificultades producto de la competencia opositora.

Mariano Statello, autor de esta reseña, examina el caso de Indonesia retomando el concepto de desconsolidación demo-

crática. En su estudio, da cuenta de la existencia de un círculo vicioso entre una oligarquía aferrada a las instituciones de poder, cuyos miembros, a la vez, compiten entre ellos en la arena electoral, de una población insatisfecha con la clase dirigente por el devenir político y económico del país, y de la proliferación de grupos islamistas que ofrecen una alternativa política mediante un discurso populista. El artículo destaca cómo dichos actores interactúan y retroalimentan generando una dinámica en la que proliferan las prácticas antidemocráticas.

Por último, Max Povse y Sergio Chang abordan la cuestión de la identidad taiwanesa y su relación con el devenir político del país. Analizan cómo la identidad taiwanesa se fue afianzando por medio de luchas colectivas para dar a conocer su derecho a autoperibirse como taiwaneses en contraposición, y como respuesta, a las pretensiones de control político de la isla por parte de la China continental a través del paradigma de una sola China.

Cada uno de los artículos del libro brinda un mayor entendimiento de un fenómeno actual y extrapolable a casos de otras regiones, sobre todo cuando se los lee desde una perspectiva centrada en América Latina, ya que muestran respuestas distintas a problemas que se manifiestan globalmente. De este modo, el libro hace su aporte para entender el modo en que la democracia, en tanto paradigma de régimen deseado, no solo ha ido cesando en su avance, el cual solía parecer lento pero indetenible, sino que ha comenzado a retroceder en todo el mundo.

## **La constitución colombiana de 1991 como punto de inflexión**

Allan David Rodríguez Aristizábal  
*Docente universitario, Universidad Santo Tomás, Sede Medellín;*  
*Investigador predoctoral en Estudios Políticos y Jurídicos, Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia)*

Porfirio Cardona-Restrepo, Manuel Alcántara Sáez y Javier Duque Daza (eds.)

### **30 años de la Constitución Política de Colombia. Análisis y perspectivas**

Universidad Pontificia Bolivariana, 2022  
269 págs.

En 2021 se cumplieron 30 años de la promulgación de la Constitución de 1991 en Colombia, que fue la respuesta a décadas de guerra civil, crisis y debilidad estatal, por lo que la Universidad Pontificia Bolivariana, la Fundación Manuel Giménez Abad y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca gestionaron la construcción del libro aquí reseñado –publicado en 2022–, con los doctores Porfirio Cardona-Restrepo, Manuel Alcántara Sáez y Javier Duque Daza como editores, en el cual se analizan las consecuencias de la nueva carta constitucional en tres secciones: 1) Estado de derecho, 2) ordenamiento territorial y 3) reformas constitucionales. Como antesala, se incluyó el texto «Apuntes para un análisis de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en América Latina» (p.

18-27) del profesor Alcántara Sáez, quien argumenta que dicha relación no ha sido pacífica porque su estructura lleva al choque de legitimidad de ambos y permite cierto grado de autoritarismo e inestabilidad, lo que genera democracias «fatigadas». Ante esto, aboga por reivindicar y fortalecer las cadenas de representación política, sin necesariamente acabar con el presidencialismo.

La primera parte comienza con el texto de Duque Daza, titulado «Las libertades civiles en Colombia 1990-2022» (p. 29-78), donde se concluye que, pese a la inclusión de nuevos derechos y libertades, estos no se han implementado plenamente debido a la acción de diferentes grupos armados y a un Estado débil que ha carecido de pleno control territorial. El capítulo de Juan Daniel Elorza Saravia (p. 79-99) examina el problema de las reformas constitucionales, indicando que el texto constitucional sirve de punto de partida para los cambios institucionales, pero que no es la solución a los problemas, por lo que el clamor de reforma no debe centrarse únicamente en el texto sino también en las prácticas jurídico-políticas, que en muchas ocasiones son las que deben modificarse y no el texto en sí mismo.

La segunda parte se inicia con el escrito «Descentralización política en Colombia. El caso de Medellín, Antioquia» (p. 101-134), de Carolina María Horta y Porfirio Cardona-Restrepo, quienes narran el rol de las élites y familias tradicionales de Medellín, antes de 1991, en la prestación de servicios públicos que no brindaba el Gobierno nacional, resaltando así la importancia de la descentralización. Sin

embargo, pese a que la nueva Constitución trató de entregar estas funciones a los gobiernos regional y local, esto no se ha logrado debido a la captura del poder por parte de intereses económicos, lo que ha generado altos niveles de desigualdad. A continuación, el capítulo de Luz Cardona-Zuleta, Mary Alzate-Zuluaga y Yulieth Carvajal Londoño, «Mujeres de Medellín y su incidencia en el poder local a partir de la Constitución de 1991» (p. 135-163), toma la Medellín de los ochenta y noventa del siglo pasado, cuando surgieron grupos en defensa de la mujer, para resaltar los logros de estos, como la participación en la Asamblea Nacional Constituyente y la creación del movimiento político *Estamos Listas* en 2017 (que ha obtenido representación en entidades locales pero no nacionales), dando cuenta de los importantes avances y retos de la representación política de las mujeres. En el capítulo siguiente, «Gobernanza territorial y poder ciudadano tras la Constitución Política de 1991» (p. 164-196), Luis Horacio Botero Montoya señala que el texto constitucional aún no ha alcanzado los objetivos trazados pues, a pesar de los mayores niveles de inclusión, todavía existen espacios de precaria participación política. El autor propone entonces la gobernanza territorial (no confundir con la gobernabilidad) como potencial solución, al dar participación a los actores sociales en las instituciones del Estado y en las decisiones que les afecten directamente en sus territorios.

La tercera parte empieza con «Jueces y política en Colombia: a 30 años de la Constitución» (p. 198-217) por Martha Gutiérrez, que muestra las virtudes y falen-

cias de la participación política del aparato jurisdiccional (que según ella no ha sido investigado con suficiencia), pues, si por un lado, ha permitido la implementación de la Constitución frente a la inoperancia de otras instituciones estatales, protegiendo a las minorías y a las instituciones del actuar de las mayorías y del Ejecutivo; por el otro lado, en ocasiones, ha tomado decisiones «antidemocráticas» por no realizar análisis económicos y políticos, además de no estar exento de escándalos de corrupción. El penúltimo capítulo se titula «De las promesas a los hechos. Un balance de las transformaciones de los partidos políticos a partir de la Constitución de 1991» por Andrés Felipe Cortés Aguilar y David Alberto Roll Vélez, quienes indican que sí han existido avances en el sistema de partidos políticos, particularmente en términos de democratización, consolidación ideológica, institucionalización (alejándose del personalismo), prevención y sanción del clientelismo, así como transparencia en financiación. Sin embargo, dichos avances han sido tímidos y no en la proporción esperada.

El capítulo final «Mecanismos de justicia transicional: análisis de la Constitución de 1991» (p. 243-267), de Camilo Eduardo Espinosa-Díaz, argumenta que la carta política, por ser una respuesta a la crisis, se podría considerar como mecanismo de justicia transicional (aunque teóricamente no se estime como tal); además, plantea que en Colombia la justicia transicional debe estudiarse desde la Constitución, y no desde de la ley de Justicia y Paz de 2005 con la que se desmovilizaron los grupos paramilitares, reconociendo así el rol de la misma en el desarme de diversos grupos armados.

En suma, el libro hace un buen trabajo de recopilar y mostrar al lector los variados avances, retos y dificultades que en materia política y jurídica ha experimentado Colombia desde la Constitución de 1991, pues todos los capítulos coinciden en aceptar su importante rol en cambiar las dinámicas sociales, sin esconder que aún dista de alcanzar todos sus objetivos. Ahora bien, más allá de este punto en común, los capítulos carecen de conexión temática y metodológica, por lo que ningún tema se desarrolla con especial detenimiento, empero, esto es ventajoso para quienes deseen leer solo aquel capítulo de su interés, pues no es necesario recurrir al resto del libro.

---

## **Rusia y la diplomacia de la energía: poder blando, desestabilización regional e interés nacional**

Alfredo Crespo Alcázar  
*Profesor, Universidad Antonio de Nebrija (Madrid)*

José Antonio Peña-Ramos  
y Dmitri Amirov-Belova  
**Las otras Ucránias de Putin. Geoenergía y secesionismo en el espacio post-soviético**

Dykinson y el Centro de Estudios Andaluces, 2023  
182 págs.

En *Las otras Ucránias de Putin. Geoenergía y secesionismo en el espacio post-soviético*, los profesores Peña-Ramos y Amirov-Belova coordinan una obra coral rigurosa, desde el punto de vista científico, que nos acerca los manejos que Rusia hace de la cuestión energética. La complejidad del objeto de estudio y las dificultades que pueden derivarse del desconocimiento para el lector de algunos de los territorios abordados, las sortean los autores con una abundancia de datos procedentes de fuentes solventes y de mapas que permiten ubicar países, regiones y ciudades.

En la presentación, Jesús Núñez Villaverde describe el comportamiento de la Rusia actual y su deseo de ser considerada una potencia global, aspiración para la que no escatima medios, algunos alejados de la diplomacia. A partir de esta meta, se debe analizar la política exterior desarrollada por Vladimir Putin, siempre teniendo presente dos aspectos que se hallan en ínti-

ma relación. Por un lado, que «Rusia no es la URSS, lo que implica que no posee el mismo *hard power* militar, ni sus capacidades económicas; y tiene solo la mitad de su población» (p. 27). Esta debilidad la ha compensado con su fortaleza en el sector energético y la manipulación de tensiones territoriales en el espacio postsoviético: «el poder de la actual Rusia se basa en gran medida en sus recursos naturales, concretamente energéticos, y no tanto en su potencial militar» (p. 128). Por el otro lado, el incremento de su rechazo hacia todo lo que implique occidental-liberal. En efecto, Rusia se ha convertido en el paradigma de las denominadas democracias iliberales, caracterizadas por un autoritarismo presidencial que se combina con un desprecio sistemático hacia la separación de poderes.

Conviene tener presente un tema que aparece de forma transversal en el libro, como es la evolución de Rusia durante los últimos 30 años, es decir, desde la implosión de la Unión Soviética en 1991. En este sentido, se ha constatado que el deseo de colaboración con Occidente, que caracterizó a los gobiernos encabezados por Boris Yeltsin en la última década del siglo xx, ha mutado apareciendo en su lugar el antagonismo presente. La doctrina Primakov surgida en los noventa guía en la actualidad la política exterior rusa, en particular a partir desde 2007. Al respecto, la mencionada doctrina se vertebraba sobre tres ejes: oposición a la expansión de la OTAN hacia el Este; defensa de un orden internacional multipolar en detrimento de uno unipolar liderado por Estados Unidos, y primacía de Rusia en el espacio exsoviético (p. 22).

Como se ha indicado, esta particular trayectoria tiene como punto de partida 2007, momento en el que Vladimir Putin pronunció un discurso desafiante en la Conferencia de Seguridad de Múnich, alejado del apoyo brindado a Estados Unidos tras el 11-S y el inicio de la guerra contra el terrorismo.

Con todo ello, hay una cuestión que no debe perderse de vista y que aparece perfectamente diseccionada en la obra que tenemos entre manos. En efecto, si bien la agresividad de Moscú ha aumentado en el panorama internacional, en particular en «su extranjero cercano», en este mismo escenario gozan de una notable vitalidad aspiraciones secesionistas en ciertos enclaves de Europa del Este y Asia Central, los cuales vienen siendo «hábilmente» explotadas hasta la fecha por Rusia, arrogándose el rol de mediador. Dicho con otras palabras, las motivaciones que guían el comportamiento ruso en ningún caso resultan altruistas, puesto que, en todo momento, persigue garantizar sus intereses energéticos, base fundamental de su economía y de su influencia.

Al respecto, cuando nos centramos en las naciones de Asia Central, se observa que, bien en ellas o bien en el entorno geográfico más cercano, actúan grupos terroristas y de criminalidad organizada. Este fenómeno convierte a Moscú en el principal garante de su seguridad y de su estabilidad: «Rusia ha aprovechado que Tayikistán necesita ayuda para mantener la seguridad de sus fronteras ante la actividad de grupos islamistas, de narcotraficantes y de traficantes de armas» (p. 120). Además, instrumentaliza las carencias que

en infraestructuras tienen estos países centroasiáticos, un factor que les impide rentabilizar de forma completa su potencial en ciertos recursos naturales.

Asimismo, en el interior de Rusia encontramos dos regiones, el Cáucaso Norte y el Cáucaso Sur, con evidentes deficiencias estructurales. En este sentido, existen unos elevados índices de paro que afectan en particular a la población más joven, en Chechenia, Ingusetia y Daguestán, combinado con un sector privado que da empleo a una mayor proporción de población que el público. Además, la compleja composición étnica constituye un factor generador de tensión al que se une la presencia de un wahabismo antirruso, particularmente activo en Chechenia. Con todo ello, las relaciones que Rusia mantiene con estas regiones trascienden lo meramente comercial. En efecto, Chechenia y Osetia del Norte no han dudado en enviar tropas de apoyo a Rusia en la guerra que libra contra Ucrania. Por el contrario, Georgia se ha convertido en lugar de acogida de aquellos rusos que escapan del reclutamiento obligatorio decretado por Putin, acentuándose de este modo la tensión histórica entre Moscú y Tbilisi.

Por su parte, Europa del Este y Asia Central constituyen enclaves fundamentales para Moscú en la actualidad. El primero hizo, durante la Guerra Fría, entre otras funciones la de parachoques de seguridad. Aunque mantiene lazos económicos con Rusia, este escenario presenta un rasgo distintivo: la integración en la UE (por razones económicas) y en la OTAN (por imperativos de seguridad) efectuada por los países bálticos para los que Rusia supone «una amenaza existencial» (p.157),

y el deseo de querer formar parte de ambas organizaciones expresado por una parte notable de las sociedades moldava y ucraniana. No obstante, en algunos casos también en su interior se producen algunos movimientos secesionistas que Rusia instrumentaliza (como certifica, por ejemplo, el caso de Transnistria) e interfiere en sus cuestiones domésticas mediante el control de los gaseoductos.

En cuanto a Asia Central, está conformada por exrepúblicas soviéticas, en las cuales los conflictos étnicos y territoriales se hallan presentes, sobre todo en el valle del Fergana, y conviven con otros que tienen más que ver con «los repartos de poder y de recursos naturales» (p. 93). La existencia de una notable minoría rusa en Asia Central constituye otro factor de relevancia para comprender el interés de Moscú por esta región, incrementado en los últimos tiempos por el deterioro de sus relaciones con Occidente. Sin embargo, como se pone de manifiesto en la obra, en Asia Central también se ha consolidado una influencia clara de China, en ningún caso como actor de reparto, en un momento en el cual la dependencia de Rusia con relación a Beijing resulta mayúscula, como evidencia la guerra de Ucrania.

En definitiva, una obra de obligada consulta para quienes se dedican al campo de las relaciones internacionales en tareas docentes y de investigación. Peña-Ramos y Amirov ponen a su disposición un trabajo solvente que analiza y traza hipótesis de futuro sobre Rusia, priorizando el realismo en detrimento de un optimismo de cortas miras.



# RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 32 - Nº 65 - Julio / Diciembre 2023

## DOSSIER: La Política Exterior Argentina en 40 años de democracia

*La insoportable persistencia de la Autonomía: esbozos de una mirada panorámica a 40 años de política exterior argentina y democracia (1983-2023), de **Alejandro Simonoff***

*La Argentina y el desarrollo de sus relaciones comerciales internacionales, de **Felix Peña***

*Proyecto de integración argentinos para con Brasil. Cambios y continuidades entre la declaración de Foz de Iguazú (1985) y el Tratado de Asunción (1991), de **Sebastián Russo***

*Alfonsín y Reagan: diferencias políticas y necesidades económicas, de **Leandro Morgenfeld***

*¿Puedo entrar?: antecedentes, formas de ingresar el BRICS, y algunas lecciones para la Argentina, de **Mario Guerrero***

*Las relaciones sino-argentinas, 1983-2023: aspectos políticos y elementos económico-estructurales, de **Gustavo Enrique Santillán***

*La inserción de las mujeres en la política exterior. Balances y desafíos a 40 años de la vuelta de la democracia Argentina, de **Mariana Colotta***

*Cuarenta años de democracia: el devenir de la narrativa estadounidense sobre democracia y su impacto en la política exterior Argentina, de **Anabella Busso***

*Argentina frente al Atlántico Sur: entre una inestabilidad crítica y una restringida (1983-2023), de **Ariel González Levaggi***

*Entre el orientalismo periférico y el occidentalismo. Continuidades y discontinuidades en las políticas exteriores de Cristina Kirchner y Mauricio Macri hacia Medio Oriente, de **Mariela Cuadro y Alejandro Frenkel***

*Argentina el sistema mundial desde el quiebre de los 70's a la actualidad: política exterior, proyectos en pugna y puntos de bifurcación, de **Gabriel Merino y María José Haro Sly***

*La consulta popular por el Beagle: la resolución de un conflicto limítrofe en la transición a la democracia, de **María Delicia Zurita***

*La temprana renegociación de la deuda externa bajo el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-2023), de **Matías Nahuel Mendoza***

*La participación argentina en las misiones de Paz: un análisis desde la política exterior (1983-2023), de **Abril Bidondo***

*La política exterior del gobierno de Eduardo Duhalde (2002-20023). Una institución presidencial de unidad nacional y una política exterior de emergencia, de **Juan Pablo Laporte***

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

48 n° 582 5° piso (1900)  
La Plata REPUBLICA ARGENTINA  
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar

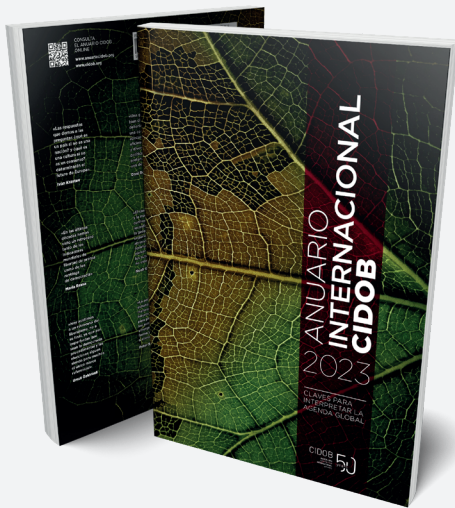


Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA





# ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

# 2023

CLAVES PARA  
INTERPRETAR LA  
AGENDA GLOBAL



CONSULTA  
EL ANUARIO CIDOB  
ONLINE

[www.anuariocidob.org](http://www.anuariocidob.org)  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

Las nuevas tecnologías ¿Serán fuente de bienestar o motivo de inquietud? ¿Lograremos mantener nuestra privacidad y autonomía en el mundo hiperconectado? La Unión Europea ¿puede salir reforzada de la pandemia de COVID-19? ¿Qué nuevos escenarios geopolíticos se configuran en el mundo en transformación? Estas y otras muchas preguntas encuentran su respuesta en la nueva edición del Anuario Internacional CIDOB, una publicación que en 2021 se centra en tres grandes ejes. En primer lugar, los riesgos y las oportunidades que conllevan las nuevas tecnologías disruptivas en nuestras sociedades. En segundo, la recuperación de Europa tras más de un año de pandemia y su futuro en el orden global. Y en tercer y último lugar, el debate acerca de las nuevas geopolíticas, aparecidas fruto de una multiplicidad de actores internacionales y factores como la globalización, la revolución tecnológica o la emergencia climática. Entrevistas en profundidad, artículos de reflexión e infografías para abordar en profundidad la actualidad, y el futuro, del sistema internacional.

## EDITA

CIDOB  
Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

## DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis,  
08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

## CON LAS CONTRIBUCIONES DE:

- Urvashi Aneja** Directora fundadora de Tandem Research e investigadora asociada de Catham House
- Anna Ayuso** Investigadora sénior, CIDOB
- Bertrand Badie** Profesor en el Institut d'Études Politiques, París
- Rosa Balfour** Directora de Carnegie Europe
- Pascal Boniface** Director del Institut de Relations Internationales et Stratégiques
- Carme Colomina** Investigadora principal especializada en Unión Europea, desinformación y política global, CIDOB
- Klaus Dodds** Profesor de Geopolítica, Royal Holloway, University of London
- Alicia García Herrero** Investigadora sénior asociada de Bruegel e investigadora asociada no residente del Real Instituto Elcano
- Michele Gilman** Catedrática de Derecho, University of Baltimore
- Daniel Gros** Miembro del Patronato e investigador distinguido, Center for European Policy Studies (CEPS)
- Ingrid Guardiola** Profesora de la Universidad de Girona, ensayista, realizadora audiovisual e investigadora cultural
- Marcello Ienca** Investigador sénior asociado del Departamento de Ciencias de la Salud y Tecnología del ETH Zúrich, Suiza
- Lorena Jaume-Palasi** Directora ejecutiva de Ethical Tech Society
- Julie Klingler** Profesora del departamento de Geografía y Ciencias Espaciales de la Delaware University
- Luuk van Middelaar** Historiador y filósofo
- Scott M. Moore** Director del Programa sobre China e investigador sénior, University of Pennsylvania
- Eulàlia Rubio Barceló** Investigadora sénior, Jacques Delors Institute, París
- Eduard Soler i Lecha** Investigador sénior, CIDOB
- Franck Umbach** Director de investigación, European Cluster for Climate, Energy and Resource Security, University of Bonn
- Carissa Véliz** Profesora en el Institute for Ethics in AI, Oxford University
- Rafael Vilasanjuan** Director de análisis y desarrollo de ISGlobal

**El ajedrez geopolítico de América Latina  
en el nuevo orden multipolar****Mélany Barragán y Ariel Sribman****Del *consenso* a la complejidad:  
relaciones interamericanas diversas  
y en transición****Sebastián Bitar y Tom Long****Divergencias y convergencias de los debates  
autonomistas en América Latina y la Unión Europea****Anuschka Álvarez von Gustedt y Susanne Gratius****América Latina en el nuevo escenario internacional:  
¿qué espacio hay para el regionalismo  
y la cooperación regional?****Andrea C. Bianculli****El futuro ya llegó: repensando los vínculos  
de América Latina con Asia****Fernando Pedrosa****América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías****Mónica Hirst, Roberto Russell, Ana María Sanjuan  
y Juan Gabriel Tokatlian**

## OTROS ARTÍCULOS

**La Asociación Económica Integral Regional (RCEP)  
en Asia-Pacífico desde la perspectiva jurídica****Manuel Cienfuegos Mateo**

El primer cuarto del siglo XXI ha sido escenario de una reconfiguración dramática del tablero geopolítico global. La hegemonía de Estados Unidos está siendo reemplazada por una multipolaridad en la que compiten –y en algunos casos colaboran– otras potencias, tanto del Norte Global como algunas del Sur Global, principalmente del grupo de los BRICS. En este contexto, el número 136 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* presenta una visión de conjunto de la posición de América Latina en el nuevo esquema, así como sus relaciones con algunos actores clave de ese panorama global interconectado e interdependiente. Para ello, pone el foco en el impacto de los cambios globales sobre las dinámicas regionales y sobre la capacidad de los diferentes países de la región para dar respuesta a dichos cambios, identificando los procesos en curso.

Cuatrimestral  
de estudios  
internacionalesBarcelona,  
abril 2024  
ISSN 1133-6595  
ISBN: 978-84-18977-21-3  
11€