

América Latina frente a las transformaciones globales

(Latin America is facing global transformations)

Elsa Llenderrozas

Universidad de Buenos Aires, elsallenderrozas@yahoo.com

Resumen: La estructura de poder mundial está cambiando. Instituciones internacionales creadas luego de la Segunda Guerra Mundial y sostenidas por las potencias establecidas, coexisten con nuevas coaliciones políticas y económicas de poderes en ascenso que buscan modificar esa estructura institucional. En este artículo nos proponemos reflexionar sobre cuáles son las perspectivas políticas, económicas y estratégicas de América Latina en un contexto mundial en transición.

Abstract: The global power structure is changing. International institutions created after World War II and, supported by the established powers, coexist with new political and economic coalitions. The rising powers are seeking to modify the institutional structure. In this article we propose to reflect on what are the political, economic and strategic perspectives of Latin America in a global context in transition.

Palabras clave: América Latina; Relaciones internacionales; Orden global; Asia-Pacífico

Keywords: Latin America; International relations, Global order; Asia-Pacific

Existe un amplio acuerdo dentro del ambiente académico de que el sistema internacional está en proceso de transformación. Sin embargo, no hay suficiente consenso sobre el alcance y el significado de ese cambio. ¿Qué tipo de transformaciones se están gestando en el orden global? ¿Qué forma está adoptando la estructura de poder mundial? ¿Cómo afectan esos cambios a América Latina? ¿Qué países latinoamericanos están más preparados para adaptarse a esos procesos? Estos son algunos de los interrogantes que permanentemente aparecen en la agenda de decisores políticos y actores económicos, y en los círculos académicos de la región. En este artículo se esbozarán algunas repuestas tentativas a estas preguntas con un objetivo principalmente académico, el de comprender cuáles son las perspectivas políticas, económicas y estratégicas de la región en un contexto mundial en transición.

En primer lugar, se describirán algunos ejes de debate que han dominado el mundo académico desde el fin de la guerra fría. Luego se analizarán las oportunidades y desafíos que plantean esos escenarios mundiales para la región. Finalmente se examinarán las estrategias de adaptación de los países latinoamericanos a esos cambios. Se concluye con algunas reflexiones finales en clave prospectiva.

Los ejes de debate

Desde el fin de la guerra fría los debates académicos sobre la transición del orden mundial han evolucionado en distintas direcciones. En primer lugar, los círculos intelectuales de la política internacional se centraron principalmente en discutir si el mundo post guerra fría, con la desaparición de la ex Unión Soviética y la amenaza comunista, se transformaría en un orden mundial más pacífico y estable. Muchos teóricos destacaron que, en términos comparativos e históricos, el orden bipolar se había caracterizado por la rivalidad entre dos grandes bloques en un contexto de mayor estabilidad en cuanto a sus elementos fundamentales: la configuración geopolítica del sistema mundial y el enfrentamiento ideológico entre dos modelos políticos y económicos.¹ No obstante, la ruptura de ese orden político-ideológico y estratégico-militar, toda la institucionalidad creada después de la segunda guerra mundial otorgó cierto sentido de continuidad hasta el presente, a pesar de que su legitimidad y representatividad esté siendo cuestionada.

El aumento de los conflictos intraestatales y la desintegración de unidades políticas a partir de movimientos nacionalistas y separatistas en Europa del Este, como fue la guerra civil en la ex Yugoslavia, refutaron rápidamente las visiones más optimistas sobre un orden internacional más pacífico. Con posterioridad, los ataques a las Torres Gemelas de 2001 transformaron la naturaleza de ese debate, y los efectos de la amenaza del terrorismo internacional en la seguridad global, y el proceso de macrosecuritización² con la “guerra global del terror”, encabezado por el gobierno norteamericano de George Bush, ocuparon el centro de las discusiones académicas referidas al orden mundial. Con el fracaso de las intervenciones militares y la deslegitimación de las políticas antiterroristas instrumentadas por los Estados Unidos, esta dimensión de la seguridad internacional fue perdiendo centralidad en los discursos y las narrativas

¹ Kenneth Waltz, “The New World Order”, *Millenium Journal of International Studies* 22 (Junio de 1993): 187-195.

² Barry Buzan y Ole Waever, “Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory” *Review of International Studies Volumen* 35, n°02 (Abril de 2009): 253-276.

dominantes, mientras que los complejos regionales de seguridad y las dinámicas de conflicto de áreas geo-estratégicas aumentaron su significación.

Un eje de importancia en los debates sobre el orden mundial se refiere a la transición bipolaridad-unipolaridad-multipolaridad, generalmente asociada a los conceptos de equilibrio, balance y distribución de poder mundial.³ Si bien la controversia surgió a principios de la década del noventa, y en un primer momento pareció resolverse en torno a la unipolaridad de los Estados Unidos, y a conceptualizaciones como *Imperio* o *pax americana*,⁴ esta discusión recuperó relevancia, principalmente como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008-2009. Desde entonces, ha ido ganando terreno una postura intermedia que admite la preeminencia de los Estados Unidos en términos de sus capacidades militares y económicas, pero a la vez reconoce la transición hacia una multipolaridad, un proceso liderado por el rol creciente de China y el papel de otras potencias emergentes como India y Brasil.⁵ Para algunos analistas no se trata de la declinación del poder americano sino del ascenso de todos los demás.⁶ Para otros, esa multipolaridad conlleva un orden mundial con varias potencias grandes pero sin superpotencias⁷ y un orden más regionalizado, más fragmentado en regiones.

A estas perspectivas estadocéntricas clásicas se le suma un debate de contenido más geopolítico que subraya la transformación del mapa de poder económico mundial. Según estas perspectivas, el cambio del ordenamiento mundial comprende una reconfiguración del centro de gravedad del poder político-económico-tecnológico del Oeste al Este. El nuevo orden toma sentido a partir del traspaso desde el eje del Atlántico Norte, dominante desde la

³ Kenneth Waltz, *The New World Order*”.

Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise”, *International Security*, 17 (4) (1993): 5-51.

⁴Michael W Doyle, *Empires* (Londres e Ithaca: Cornell University Press, 1986).

Niell Ferguson, *Collosus: The Price of America’s Empire*. Nueva York: Penguin Press, 2004).

⁵ Puede confrontarse con los artículos incluidos en el número especial de la revista *International Affairs*, *Special Issue Negotiating the rise of new powers Volumen 89*, n° 3 (2013): 561-792.

⁶ Fareed Zakaria, *El mundo después de USA* (Madrid: Espasa, Madrid, 2009).

⁷ Barry Buzan, “A World Order Without Superpowers: Descentred Globalism”, *International Relations volumen 25*, n° 1 (2010): 3-25

modernidad, hacia un nuevo centro relocalizado en Asia y el Pacífico.⁸ Esta perspectiva tiene un punto de contacto con las tendencias que se observan en las negociaciones comerciales internacionales donde dos mega-acuerdos interregionales ocupan un lugar central: la Trans-Pacific Partnership (TPP) y la del Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).⁹

Algunos ven en estas negociaciones la división en bloques de la economía mundial, que tendría nuevamente a los Estados Unidos como eje bifronte. Otros encuentran explicaciones políticas: la necesidad de contrapesar el peso creciente de economías denominadas "emergentes", no sólo en el comercio mundial sino también en la competencia geopolítica por el poder mundial, particularmente el caso de China, si llegara a quedar excluida del TTP.¹⁰ También pueden significar una forma de avanzar con reglas para el comercio y las inversiones, que no podrían ser logradas en el plano multilateral global y que, además, por el peso económico de los países participantes, no podrían no ser aceptadas luego por otros países (por ejemplo China, Rusia, India y Brasil). Estos mega acuerdos pueden tener un efecto negativo porque generan ventajas sólo para los países participantes y tienen un alcance discriminatorio con respecto a aquellos países que no participan. Tienen por lo tanto un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional y podrían ser un factor de debilitamiento de las condiciones de gobernanza global.

Según posturas alternativas, como Charles Kupchan en su libro *No One's World* (2012) el poder de Occidente no será desplazado por un nuevo gran poder o por un modelo político dominante.¹¹ El siglo XXI no pertenecerá a América ni a China ni Asia, ni a ningún otro poder. Por primera vez en la historia surgirá un mundo interdependiente sin un centro de gravedad o un guardián global, caracterizado por la diversidad política e ideológica, donde los

⁸ Danny Quah, "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity", *Global Policy*, 2 (2011): 3–9.

⁹ Félix Peña, "Fragmentación en las negociaciones comerciales: Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global". *Blog Felix Peña*. Comentario postado en marzo de 2014 (consultado el 10 de mayo de 2014) <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global>.

¹⁰ Félix Peña, "Fragmentación en las negociaciones comerciales: Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global".

¹¹ Charles Kupchan, *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (Londres: Oxford University Press, 2012).

poderes emergentes no convergirán necesariamente hacia el modelo occidental. La dominación de Occidente fue producto de condiciones sociales y económicas únicas de Europa y de los Estados Unidos. En la medida que otras regiones están emergiendo, van a seguir sus propias trayectorias hacia la modernidad, siguiendo sus concepciones particulares sobre el orden doméstico e internacional.

Con los recientes sucesos en Ucrania florecieron las lecturas geopolíticas más tradicionales, que interpretan las conductas de Rusia como un revisionismo que busca recuperar poder territorial y esfera de influencia, reconstruyendo un mapa geopolítico más acorde al de la ex Unión Soviética.¹² Para estas perspectivas, no solo se trata del orgullo ruso y de reparar la humillación del fin de la guerra fría, sino también de otros estados revisionistas como China e Irán que desafían el orden global liderado por Estados Unidos. Estos comportamientos implican una revisión de las instituciones y valores dominantes desde la posguerra, y liderados por Occidente. En suma, se trata de un tránsito hacia un futuro de inestabilidad, conflicto e incertidumbre. Para Ikenberry en cambio, China y Rusia están lo suficientemente integrados a la economía global y a las instituciones internacionales que dan forma al orden mundial, como para representar una verdadera amenaza a la naturaleza del sistema.¹³ La lógica y el carácter de ese orden son estables y expansivos. El liderazgo de los Estados Unidos a través de herramientas como las alianzas, el multilateralismo, la democracia y el capitalismo, están ganando la lucha del siglo XXI sobre la geopolítica y el orden mundial. En la misma dirección, Buzan y Lawson sostienen que China ha introducido muchas reformas pro mercado y comparte muchos de las instituciones de gobernanza global, por lo tanto no se trata del mismo nivel de confrontación sistémica marcada por la competencia entre la Unión Soviética y Occidente.¹⁴ China no es ni un enemigo ni un amigo

¹² Walter Russell Mead, "History Isn't Dead Yet: Asia and the Return of Geopolitics" *Blog GlobalAsia*. Comentario postado en setiembre de 2014. <https://www.globalasia.org/wp-content/uploads/2014/09/580.pdf>.

¹³ John Ikenberry, "The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of Liberal Order", *Foreign Affairs* Volumen 93 n° 3 (2014): 80-91.

¹⁴ Barry Buzan y George Lawson, "Capitalism and the emergent world order", *International Affairs* Volumen 90 n°1 (2014): 71-91.

de los Estados Unidos, sino que es un socio económico y un rival político a la vez.

Finalmente, podríamos mencionar aproximaciones globalistas híbridas que contienen elementos de economía política internacional, del enfoque de sociedad internacional y de un globalismo remozado. Esta última perspectiva es más heterogénea y reúne distintas representaciones. Según Haass el orden mundial está transitando hacia una era de no polaridad o apolaridad.¹⁵ Para el autor, las relaciones internacionales del siglo XXI no estarán dominadas por uno o varios estados sino por distintos actores que tienen y ejercen diversos tipos de poder. El poder estará en muchas manos y en muchos sitios. El poder no estará concentrado sino cada vez más distribuido en distintos centros de poder o polos: estados nación, organizaciones internacionales, no gubernamentales y corporaciones multinacionales

En el artículo citado publicado en 2014, Buzan y Lawson sostienen que el mundo está en un proceso de transformación más profunda, cambiando de una era de globalismo centralizado (un orden global centrado en Occidente desde mitad del siglo XIX) hacia un *globalismo descentralizado*.¹⁶ La consolidación de este globalismo descentralizado significa que ningún estado será capaz de remplazar a los Estados Unidos como superpotencia, porque ninguno podrá adquirir suficiente poder relativo para dominar el sistema como un todo. Por el contrario, habrá muchas potencias y muchos poderes regionales pero ninguna superpotencia. Por otro lado, el capitalismo se ha vuelto el modelo de alcance casi universal, pero a la vez muestra distintas variantes en competencia: *capitalismo democrático* (con su versión *liberal* EEUU y *social* (UE, Sudamérica, India, Corea del Sur, Japón); *capitalismo autoritario competitivo* (Rusia, Medio Oriente, Sudeste Asiático, África Sub sahariana; y *burocrático estatal* (China, Vietnam, monarquías del golfo como Arabia Saudita). Aunque todas estas variantes enfrentan distintos desafíos, no

¹⁵ Richard Hass, "The age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance", Foreign Affairs Volumen 87 n° 3 (2008): 44-56.

¹⁶ Barry Buzan y George Lawson, "Capitalism and the emergent world order".

parece que alguna vaya a desaparecer en el corto plazo ni que alguna pueda prevalecer sobre las demás en las próximas décadas.

En consecuencia, el orden mundial emergente es un globalismo descentralizado donde la principal dinámica es la interacción entre formas de gobernanza del capitalismo que están en competencia. La pregunta central es cómo manejar las relaciones entre diversos modos de gobernanza del capitalismo. Una posibilidad es que se encienda la competencia intercapitalista, otro escenario más optimista es la formación de un concierto de potencias capitalistas. La duda es si ese mundo de potencias capitalistas, recreará el conflicto geopolítico como el de principios del siglo XX o si fortalecerá una competencia más pacífica dentro de un mundo geoeconómico más integrado.

Dado que probablemente las variantes del capitalismo persistan por algunas décadas o más, es importante definir cómo la competencia entre los diferentes modelos de economía política afectará el orden mundial emergente. Barry y Lawson retoman de Edward Luttwak la distinción entre *geopolítica* y *geoeconomía* y estilizan estas categorías diferenciándola entre *dura* y *blanda*. “*Geopolítica dura*” significa que la guerra intencional es legítima y de algún modo esperable. Esta situación es improbable que ocurra en un mundo de globalismo descentralizado. En cambio, por “*Geopolítica blanda*” entienden una situación en la que una guerra intencional entre grandes potencias sea marginal pero que la competencia territorial por medios político-militares y el balance militar permanecen, como es el caso actual del Este de Asia. “*Geoconomía dura*” significa una competencia suma cero por los beneficios a través de modalidades en gran parte político-económicas. “*Geoconomía blanda*” sería una mezcla de competencia suma cero y de relaciones de suma positiva que se da mayormente a través de medios político-económicos. Para los autores, este último es el desarrollo más probable de las futuras relaciones, particularmente si surge un concierto de potencias capitalistas que sea capaz de manejar la interacción intercapitalista. Tomada en conjunto la diferenciación entre geopolítica dura/blanda y geoconomía dura/blanda captura las posibles relaciones internacionales de las distintas variantes del capitalismo que surgirían en un orden global descentrado.

Sin embargo, los autores advierten que en el caso del Este asiático es posible que una competencia intercapitalista pueda desatar un conflicto geopolítico blando. Pero una reversión a un escenario geoeconómico duro parece tan improbable como un retorno a la geopolítica dura, porque hay un entramado muy fuerte de instituciones, normas y regímenes compartidos. El escenario más probable descansa en una zona de geoeconomía blanda en la cual los poderes capitalistas competirán y cooperarán al mismo tiempo. La versión más benigna de este escenario sería la emergencia de un concierto de potencias capitalistas. Este sería un orden más pluralista, más respetuoso y tolerante de las diferencias y adoptaría una actitud responsable hacia el mantenimiento de la sociedad internacional basada en el principio de coexistencia. En la medida que todas las potencias capitalistas comparten un interés en que la economía política siga funcionando sus relaciones serán tanto cooperativas como competitivas. Obstáculos a este escenario: no se ve a los Estados Unidos muy dispuesto a darle más influencia a los poderes emergentes en las instituciones de gobernanza global e incluso podría luchar por mantener su rol como superpotencia. Europa tendrá que cooperar de manera asertiva en esta dirección y China tendría que convencer al resto de su sistema internacional de que su ascenso es verdaderamente pacífico.

¿Podrá un orden mundial descentrado crear mecanismos de gobernanza global que permitan resolver los problemas colectivos? Buzan y Lawson son optimistas porque existe un conjunto de instituciones primarias de la sociedad internacional como el mercado, la soberanía, la territorialidad, la ley internacional y la diplomacia que son compartidas por todos. Un mundo sin un hegemonía global podría experimentar menos interferencias de occidente, y en consecuencia, enfrentaría menos problemas que se derivan de esas interferencias. Muchas de las tensiones se reducirían si las regiones estuvieran más a cargo de sus propios asuntos. La cultura dominante en un orden geoeconómico blando sería una cultura de amigos y rivales, pero no de rivales y enemigos. En la medida que entre las grandes potencias hay una base de intereses comunes que son compartidos como controlar la economía global, evitar la proliferación nuclear, combatir el terrorismo y enfrentar el cambio climático, una diplomacia pragmática podría producir un concierto de potencias

capitalistas capaz de sostener un mundo de globalismo descentralizado, sabiendo que ninguna forma particular de capitalismo tiene suficiente legitimidad o poder para convertirse en hegemónica. En suma, según la visión de Buzan y Lawson, en el orden global emergente prevalecerán los procesos geopolíticos y geoeconómicos de baja intensidad, por sobre los de alta conflictividad, creando un entorno más estable, menos conflictivo, al mismo tiempo competitivo y cooperativo, favoreciendo también una mayor autonomía para los espacios regionales.

La ventaja de este último enfoque con respecto a los anteriores es que no se detiene en la transición de poder material, como un simple cambio en la distribución de capacidades políticas, económicas y militares, sino que destaca la estructura ideacional: el capitalismo y los valores presentes en sus distintas variantes, la deslegitimación de la hegemonía y el imperio como formas de dominación global y el conjunto de instituciones que construyen la sociedad internacional en un orden mundial emergente.

Nuevas oportunidades y desafíos para América Latina

Los estados latinoamericanos conforman un espacio político y económico heterogéneo. Aún con raíces históricas, lingüísticas y religiosas comunes, América Latina es una región diversa en términos políticos, ideológicos y en sus modelos de desarrollo y de inserción internacional. Debido a esta heterogeneidad, el impacto de las tendencias globales puede variar de una subregión a otra o incluso de un estado a otro, dependiendo de las características particulares de su economía, de la estabilidad de su régimen político, de la fortaleza institucional o aún de la cohesión social frente a problemas como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad o la corrupción.

Todos los procesos mencionados, como la transición de la unipolaridad a la multipolaridad; el declive relativo del poder norteamericano y el ascenso de las potencias emergentes; la traslación del centro de gravedad de la economía global desde Occidente al Oriente; la no polaridad o apolaridad y la extensión de un globalismo descentralizado que reconstituye un orden mundial más

regionalizado, son dinámicas que impactan en América Latina de diversas formas.

La declinación relativa de la influencia y el poder norteamericano es particularmente visible en los asuntos políticos y de seguridad sudamericanos, aunque la gran potencia continúa siendo preponderante en toda la agenda temática de relaciones con México, América Central y los países del Caribe. El impacto asimétrico de esta tendencia amplió los espacios de autonomía al sur de la región a la vez que fortaleció las dinámicas de cooperación en el norte de América Latina. También como consecuencia de la retracción del poder norteamericano, la legitimidad de la institucionalidad hemisférica (JID-OEA-TIAR), impulsada por los Estados Unidos en la posguerra mundial, está siendo crecientemente cuestionada.

La menor presencia norteamericana se ve compensada por el rol creciente de China en el comercio y las inversiones de la región, y por el acercamiento incipiente de otras potencias en ascenso como India y Rusia. China se encuentra entre los tres primeros socios comerciales de los países latinoamericanos y en algunos casos es el principal comprador de las exportaciones clave de las economías sudamericanas. Sin embargo, la concentración del comercio en el mercado chino, y la dependencia del crecimiento de esa economía, están fortaleciendo su capacidad para determinar precios y aumentando la tendencia a la re-primarización y desindustrialización en la región. Por otra parte, el ascenso de China al status de gran potencia genera incertidumbres adicionales, referidas al futuro de los mecanismos de gobernanza global -principalmente si adoptará estrategias de status quo o conductas revisionistas sobre los pilares del sistema internacional- y a su comportamiento en el espacio regional, es decir si con su nuevo rol reforzará objetivos estratégico-militares y no solo económicos. Esto último transformaría a la región en un escenario de rivalidades entre potencias, cambiando la naturaleza del entorno de seguridad latinoamericano.

De las potencias emergentes, no solo China tiene impacto regional, sino también Brasil, aunque la percepción regional de su proyección de poder sea

diferente. La diplomacia brasileña ha combinado una demanda de reformismo, con mayor representación e influencia en las organizaciones internacionales, pero en definitiva sus objetivos estratégicos se traducen en un comportamiento más conservador que revisionista de las estructuras de gobernanza económica global.¹⁷ Su discurso diplomático es ambivalente, apela a la formulación de sus propios intereses en términos de los países del Sur a la vez que se presenta a sí mismo como puente entre el Norte y el Sur, lo que le ha permitido tener éxito en algunas negociaciones internacionales, a pesar de tener menos recursos de poder duro que otros estados emergentes (como China e India)

En cuanto a los regímenes económicos y de seguridad globales, según Kahler la experiencia reciente demuestra que el comportamiento de China y Brasil no se diferencia del de otros grandes poderes del pasado o del presente: busca obtener máximos beneficios posibles, preservando el mayor grado de autonomía.¹⁸ En términos de negociación, no se asocian a estrategias revolucionarias o a una agenda de reformas radicales y este conservadurismo es evidente por sus preferencias por las organizaciones intergubernamentales, sus suspicacias sobre la inclusión de ONGs, que ellos consideran como aliados tradicionales de las potencias establecidas, e incluso en la aceptación de facto de la jerarquía internacional, por ejemplo al defender una actitud restrictiva al ingreso de otros países al G20.¹⁹ Si sumamos a India, se observa que los tres poderes emergentes están insatisfechos con el sistema actual pero ninguno de ellos ha ofrecido hasta el momento una alternativa clara al orden global existente. Aunque ninguno de los tres está conforme con el status quo, ninguno parece ser una potencia revolucionaria.²⁰

Hasta ahora, en términos regionales, el estatus de Brasil como potencia en ascenso no se tradujo de manera directa en una más genuina o una mayor representación de los intereses económicos y políticos latinoamericanos. La

¹⁷ Sean W. Burges, "Brazil as a bridge between old and new powers?" *International Affairs Volumen 89* n°89 (2013): 577-594.

¹⁸ Miles Kahler, "Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo", *International Affairs Volumen 89*, n°3 (2013):711-729.

¹⁹ Miles Kahler, "Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo".

²⁰ Amrita Narlikar, "Introduction. Negotiating the rise of new powers", *International Affairs Volumen 89*, n°3 (2013): 561-576.

entrada de Brasil al grupo de los grandes poderes no ha significado un cambio de condición, ni para sí ni para el resto de los países sudamericanos, de ser “receptores” a “creadores de reglas”. Tampoco ha progresado sustantivamente la capacidad de coordinación o concertación regional dentro de multilateralismos o instituciones de alcance global. Por ejemplo, no se ha mejorado la capacidad de América Latina de elevar una voz única en el G20, aunque no implique que en el futuro países como Brasil, México, Argentina puedan coordinar mejor sus posiciones en ese o en otros foros internacionales.

En cuanto al cambio en el centro de gravedad de la geografía económica mundial, los impactos en América Latina van a ser dispares. En principio, los estados que han avanzado en negociaciones estratégicas de asociación con multilateralismos del Asia y Pacífico y además posean una condición geográfica de pertenencia, van a usufructuar beneficios en términos de membresías y en cierta forma, podrían obtener ventajas en la construcción a futuro de un regionalismo más inclusivo. Sin embargo, en cuestiones financieras o comerciales no hay desventajas de la geografía que no puedan superarse con los progresos tecnológicos del transporte y las comunicaciones en un mundo globalizado. Algunos estados latinoamericanos pueden aprovechar oportunidades que emergen de la geografía y la complementariedad económica, otros pueden superar las desventajas con políticas coherentes instrumentadas de manera sostenida.

El escenario de negociaciones de mega-acuerdos regionales como el TTP y TTIP, abre un futuro incierto en la región, en la medida que establece condiciones preferenciales y discriminatorias. Considerados como un proceso de reconstrucción del eje Transatlántico y de fortalecimiento del eje Transpacífico, más que posibilitar que América Latina sea un puente entre ambos bloques volvería a colocarla en una periferia fragmentada, profundizaría su heterogeneidad y debilitaría los multilateralismos existentes, ya de por sí escasamente consolidados.²¹

²¹ Sussane Gratius, “Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido”, en *De Cádiz a Panamá: La renovación en el espacio Iberoamericano*, editado por Adrián Bonilla Soria e Isabel Álvarez Echandi (San José de Costa Rica, Flacso), 143-152.

En el plano político-estratégico, la eventual regresión a un escenario de rivalidad geopolítica y de dinámicas de conflicto impulsadas por estados revisionistas, puede afectar la estabilidad general del sistema internacional. Sin embargo, la región latinoamericana, al igual que sucedió en el siglo XX, podría mantenerse relativamente aislada de los posibles centros de conflicto de la política internacional (Este de Asia, Medio Oriente y Europa del Este) y preservarse como espacio pacífico en términos interestatales.

En una era de apolaridad o no polaridad, como vaticina Haas, América Latina en su conjunto no reuniría condiciones suficientes para prevalecer, al menos en un mediano plazo, porque carece de las distintas alternativas de centros de poder. Salvo el rol potencial de los estados naciones económicamente más fuertes como Brasil y eventualmente México, América Latina no posee instituciones regionales fuertes u organizaciones internacionales de peso, ni corporaciones multinacionales de preponderancia en la economía, la tecnología o la innovación mundial; ni tiene, en reglas generales, una sociedad civil suficientemente cohesionada y activa desde donde puedan emerger ONGs de proyección global. En suma, si bien ese escenario puede facilitar mayores niveles de autonomía política, persistirá una posición general de subordinación económica y tecnológica, condicionada por los desarrollos tecnológicos de otros países y de corporaciones que están en la vanguardia mundial.

Bajo un escenario de globalismo descentralizado, con conflictos geo-económicos y geopolíticos de baja intensidad, y con tendencias a la conformación de un orden mundial más regionalizado, América Latina puede conservar amplia autonomía para resolver sus propios asuntos sin interferencias de grandes potencias. En un orden mundial sin superpotencias, donde aún persistan conflictos entre grandes poderes, puede, sin embargo, prevalecer una sociedad internacional de coexistencia, más pluralista y tolerante de las diversas variantes del capitalismo y de las manifestaciones de la democracia latinoamericana.

Las estrategias de adaptación

La heterogeneidad regional se manifiesta también en las estrategias de adaptación al nuevo orden mundial. No hay un modelo de inserción ni un perfil de política exterior dominante en la región. Por el contrario, cada estado explora distintas alternativas de acuerdo a condiciones geográficas, al modelo de economía política, a su estructura política y social, así como a los desafíos de seguridad que debe afrontar.

La diversificación es el rasgo preponderante en el comportamiento externo de los estados latinoamericanos como una modalidad de reaseguro frente a la incertidumbre de un sistema mundial en transición. Los estados exploran distintas alternativas de reacomodamiento al orden internacional, tomando ventajas de las nuevas oportunidades que se abren en un globalismo descentralizado. En cuanto al vínculo con la potencia hemisférica, se despliegan opciones estratégicas que van desde “la relación especial”, la cooperación o la oposición limitadas hasta las variantes más desafiantes.²² Con respecto al ascenso de China y su dinamismo económico, la mayoría de los estados de la región han explotado de manera pragmática las dinámicas comerciales y de inversión que le resultan más favorables, aunque algunos también encuentran en este actor nuevas oportunidades para la cooperación militar y el balance estratégico.

Frente a un orden mundial cada vez más regionalizado, se desarrollan distintas formas de multilateralismo flexible, que incluyen tanto la actualización de esquemas de regionalismo preexistentes como la creación de nuevos dispositivos que apuestan a la convergencia regional y a fortalecer las capacidades de interlocución y negociación internacional. Estrategias defensivas de “soft balancing” se combinan con posturas autonomistas que apuestan a la construcción de una identidad regional. La adaptación al entorno mundial a través de iniciativas de coordinación y concertación regional que coloquen a la región como un espacio integrado.

²²Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y neutralidad en la globalización- una readaptación contemporánea* (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010).

Los cambios en la distribución de poder material en la política internacional, coincidieron en el plano de las ideas con la revisión crítica del neoliberalismo y con la implementación de varios modelos económicos más regulados y proteccionistas. Las distintas variantes de capitalismo conviven también en América Latina. En este contexto, y aprovechando márgenes más amplios de autonomía política, los gobiernos latinoamericanos impulsaron una nueva fase de regionalismo de carácter heterogéneo. Mecanismos regionales posliberales o pos-hegemónicos como la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP); la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) coexisten con un dispositivo que retoma la agenda del regionalismo abierto (Alianza del Pacífico) y apuesta a la construcción de una plataforma de lanzamiento hacia el nuevo centro de gravedad de la economía mundial (Asia y Pacífico). Todos ellos reconfiguraron el espacio político de América Latina. Propuestas multidimensionales de baja institucionalización conviven con otras de marcado contenido ideológico, foros regionales se superponen a otras iniciativas subregionales preexistentes.

A los espacios intraregionales se le suman distintas alternativas de coaliciones y mecanismos de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur. Sin duda el actor más dinámico en esta dirección es Brasil. En el plano de la política exterior, el alto perfil brasileño en los asuntos internacionales incluyó el impulso a diversos mecanismos regionales (MERCOSUR, UNASUR y CELAC), el despliegue de una estrategia de coaliciones sur-sur como IBSA (India- Brasil-Sudáfrica) y BRIC (Brasil-Rusia-India-China) así como la exploración de oportunidades de asociación estratégica norte-sur (UE-Brasil). La construcción de anillos concéntricos y de coaliciones globales de nuevo cuño, plasmaron las aspiraciones brasileñas de ser una potencia global con los objetivos de liderazgo regional y desarrollo.²³

²³ Susanne Gratius y Miriam Gomes Saraiva, "Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas", *CEPS Working No. 374* (February 2013).

Alcides Costa Vas, "Security Policies of India, Brazil and South Africa – Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda", *GIGA Working Papers N° 160* (Febrero de 2011). https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp160_flemes-vaz.pdf

En consecuencia, en América Latina coexisten distintas opciones de acomodamiento al entorno internacional, que se corresponden a economías, situaciones geográficas o preferencias estatales diferentes. Sin embargo, la diversificación de los vínculos externos y los multilateralismos de carácter flexible son las tendencias dominantes. A partir de allí se abre un abanico de prioridades políticas, económicas y de seguridad diferentes, que van construyendo el perfil de política exterior de cada estado.

Reflexiones finales

La estructura de poder mundial está cambiando. Instituciones internacionales creadas luego de la Segunda Guerra Mundial y sostenidas por las potencias establecidas, coexisten con nuevas coaliciones políticas y económicas de poderes en ascenso que buscan modificar esa estructura institucional. Dinámicas productivas, comerciales y financieras refuerzan las tendencias a la relocalización del centro de la gravedad de la economía mundial. Poderes revisionistas y conductas propias del juego geopolítico del siglo XIX plantean dudas sobre la internalización de las normas y las instituciones de la sociedad internacional. Un globalismo descentralizado y cada vez más regionalizado puede implicar un cambio cualitativo en el orden internacional. Los procesos de cambio que se dan en los diferentes planos (estructura política mundial, economía global, instituciones de gobernanza, etc.), tienen significados diversos para América Latina.

La política mundial siempre se ha caracterizado por la incertidumbre. No puede predecirse con absoluta certeza qué orden mundial se consolidará en las próximas décadas y qué espacio ocuparán los países latinoamericanos en ese orden en el futuro, porque ello dependerá tanto de dinámicas externas como de procesos internos a la región y a las propias evoluciones domésticas. No hay procesos económicos, políticos y estratégicos que estén suficientemente consolidados, sin embargo, los distintos escenarios que fueron mencionados abren múltiples oportunidades y desafíos para América Latina.

Para sacar ventajas de las tendencias positivas y neutralizar los impactos de los escenarios más negativos, los estados de la región dependerán de su capacidad de adaptación, de la formulación de estrategias adecuadas y de la instrumentación de políticas coherentes con esas opciones, combinando acción externa individual y concertando acciones conjuntas en los espacios multilaterales donde sea posible.