

# Política exterior de los Estados latinoamericanos: cambios externos e internos, desafíos interconectados

PAULINA ASTROZA SUÁREZ\*

ANDRÉS MOLANO ROJAS\*\*

El año 2020 marcó un punto de inflexión en las relaciones internacionales. Distintos fenómenos se acumularon que, junto con la pandemia por la Covid-19, aceleraron cambios que han puesto en jaque a los Estados y su capacidad de reacción ante desafíos globales. Si la globalización ya venía siendo cuestionada y el multilateralismo se encontraba sufriendo los embates desde varios flancos —por ejemplo, desde la administración estadounidense en manos de Donald Trump—, la pandemia vino a dar un duro golpe adicional al mundo en su conjunto, a los Estados y a las instituciones internacionales.

Es cierto que la pandemia nos ha afectados a todos, pero no lo ha hecho de la misma manera. América Latina y el Caribe ha sido la zona más afectada por la Covid-19 (CEPAL, s. f.). Por otra parte, la gestión de esta ha sido muy diferente en los continentes y dentro de estos. La “diplomacia o guerra de las vacunas” recién comienza y devela, una vez más, las grandes brechas entre países. Sorprende, por una parte, la rapidez con que la ciencia actuó y obtuvo en poco tiempo vacunas para atacar el virus, pero, al mismo tiempo, hemos observado los problemas que se han generado en cuanto a su fabricación, adquisición, acceso,

---

\* Dra. en Ciencias Políticas y Sociales. Directora del Programa de Estudios Europeos. Académica del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, Chile.

\*\* Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad el Rosario, Colombia. Catedrático de la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo, Colombia.

distribución y relación Estados-empresas farmacéuticas-entidades multilaterales —desde la Organización Mundial de la Salud (OMS) hasta la Unión Europea (UE)—. Cuando ahora nos vemos enfrentados a una nueva ola de la enfermedad y en el hemisferio sur se nos acerca el otoño-invierno, las perspectivas a corto plazo no son halagüeñas. Los gobiernos y las cancillerías se han visto enfrentados a actuar rápido: cierre de fronteras, control de la movilidad de las personas, medidas sanitarias, información a viajeros, problemas migratorios, negociación frenética con farmacéuticas para hacerse a la tan ansiada vacuna, gestión de cooperación bilateral y multilateral especializada y traslado de nacionales varados en países donde se encontraban de paso son solo algunos de los retos inmediatos que los ministerios de relaciones exteriores tuvieron que asumir. ¿Qué tan preparadas estaban las cancillerías y sus funcionarios para gestionar la crisis en el área de su competencia? ¿Cuán equipados y empoderados en la toma de decisión estuvieron en los momentos más críticos? Entre otros, el trabajo consular se vio fuertemente demandado y no siempre se contó, ni se cuenta, con el número y personal suficiente para reaccionar eficazmente.

Lo anterior se vivió en un contexto que nos tenía concentrados en la guerra comercial y financiera entre Estados Unidos y China. La política más agresiva de Trump frente a China —que se remonta a Barack Obama, aunque con Trump haya sido evidente un cambio de tono y estilo— revela que lo que realmente enfrenta a ambos Estados es una guerra tecnológica: del control de datos, de la fibra óptica, el 5G y la inteligencia artificial. Es ahí donde la rivalidad es real y China presenta avances considerables frente a Estados Unidos. En lo económico-comercial no es fácil ni rápido un desacoplamiento de las economías de ambos países. Las sanciones y represalias, a la postre, afectaron a ambos porque la interdependencia es una realidad. Siguiendo a Joseph Nye (2018), probablemente lo que veamos con Biden sea la continuación de una “rivalidad cooperativa” en este y quizás en otros ámbitos, más que una tregua o un acuerdo general. ¿Cómo se posicionarán el resto de los países ante esta rivalidad cooperativa en lo económico-comercial, pero agresiva en lo tecnológico? Frente a estas dos potencias, ¿cómo reaccionar? ¿Se buscará la autonomía estratégica o el alineamiento con alguna de

ellas? Este es el dilema que tienen ante sí prácticamente todos los Estados, incluidos los latinoamericanos, cuya relación con China se ha intensificado y profundizado, especialmente en lo comercial, al tiempo que se mantiene, con variaciones nacionales, la interconexión en otros ámbitos con Estados Unidos. En un escenario semejante, tal vez no convenga alinearse absolutamente con ninguno, y más bien, deba pensarse estratégicamente la forma no solo de amortiguar las presiones que indudablemente ambos están ejerciendo, sino incluso de aprovechar con cierta polivalencia y flexibilidad la rivalidad y la competencia entre ellos.

Para allanar ese camino, una alternativa es reafirmar, adaptar y reforzar el multilateralismo no solo en términos universales, sino por bloques fundados en la convergencia y la complementariedad de intereses e, incluso, en la existencia de valores compartidos. Aquí la asociación euro-latinoamericana aparece como una de las más claras posibilidades. A ninguna de las dos partes del Atlántico les conviene someterse a ninguna de las potencias ni enemistarse, por lo que el pragmatismo en política exterior juega un papel cardinal a la hora de definir, diseñar e implementar la estrategia a seguir.

Junto a otros desafíos globales, el que sigue siendo el más amenazador para la existencia del planeta es el cambio climático. A pesar de la entrada en vigor del Acuerdo del Clima de París de 2016 y el regreso de los Estados Unidos, de la mano de Joe Biden, los efectos negativos del cambio climático ya se están haciendo sentir en el mundo. Esto implica que los Estados deben actuar ya en medidas de mitigación y adaptación ante la imposibilidad de detener este fenómeno. Para ello debe no solo existir la voluntad política de los Estados en comprometerse a cumplir con los objetivos establecidos en París, sino también un sector empresarial y una ciudadanía conscientes y activos que colaboren con las acciones estatales, que además impulsen y ejecuten sus propias iniciativas. En los últimos años hemos visto cómo parte importante de la ciudadanía, en especial jóvenes, han exigido a sus gobiernos la adopción de medidas y acciones claras para proteger el medio ambiente y dar esperanza a las futuras generaciones para que vivan en un medio ambiente sano y con acceso a la transparencia,

cooperación, información y acceso a la justicia ambiental. En este sentido, las políticas exteriores de los Estados deben ser “verdes” y avocarse a agendas multi y bilaterales, cuyos objetivos sean trabajar en colaboración y redes para luchar contra los efectos negativos del cambio climático. Este es uno de los ámbitos en que es preciso ir pasando de una gobernanza meramente internacional a una gobernanza verdaderamente global, e incluso, planetaria.

Otro de los fenómenos en que la solución nacional o unilateral de los Estados resulta ineficiente para afrontar problemas globales es la relacionada con el aumento de los flujos migratorios en el mundo. Según datos de la ONU, el desplazamiento de personas ha llegado a niveles sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial (Edwards, 2018). Las causas que llevan a las personas a migrar han ido multiplicándose con el tiempo. Ya no solo se migra por guerras, persecuciones por motivos políticos, raciales, religiosos u otros, sino que, además, producto del cambio climático: poblaciones enteras se han visto en la obligación de dejar sus hogares ante fenómenos como sequías intensas o lluvias e inundaciones, o crisis alimentarias. Una vez más, los Estados deben adaptar sus instituciones para gestionar los flujos migratorios y buscar la forma de tener una migración legal, ordenada y segura, para evitar la trata de personas, la violación de derechos humanos de los migrantes y las deportaciones masivas o devoluciones “en caliente”.

Los señalados son solo algunos desafíos y cuestiones globales que enfrenta el mundo y afectan directamente las políticas exteriores de los Estados. Las tentaciones del proteccionismo, el repliegue y el unilateralismo existen de la mano de preocupantes liderazgos populistas. Por otra parte, el multi o minilateralismo, el regionalismo, la integración, el reforzamiento, la reforma o la refundación de las organizaciones internacionales, así como la intensificación de la cooperación entre Estados es necesaria no solo para encontrar soluciones conjuntas a problemas complejos y comunes, sino para evitar la destrucción de los cimientos de una comunidad internacional cada día más necesaria.

\* \* \*

En 1969, el historiador David Thomson describió la escena mundial en 1914 como una escena caracterizada, en los más amplios términos, por:

[...] una más intensa interdependencia económica combinada con un más radical separatismo político; la de un progreso social y económico, en el sentido de más altos patrones de vida y bienestar, combinado con la creciente tensión entre el capital y el trabajo en el seno de la sociedad; la de un enorme progreso material combinado con el empobrecimiento y la confusión culturales. Un mundo [concluía Thomson, en estado de fusión y de rápida transformación (Thomson, 2002, p. 68).

Es claro que la historia no se repite, pero, tal como lo advirtió Mark Twain, la historia rima, y, en ocasiones, con cacofonía. Aunque el mundo del 2021 no es el mundo de 1914, tal como se ha puesto en evidencia en la radiografía ofrecida anteriormente, hay mucho en la descripción ofrecida por Thomson (2002) que ayuda a entender el panorama global del presente, en un mundo que, también, y con las peculiaridades de este momento del siglo XXI, se encuentra “en estado de fusión y de rápida transformación” (p. 68).

Ese es el telón de fondo contra el cual los Estados de América Latina deberán pensar, diseñar, ejecutar y evaluar permanentemente (para adaptar) su política exterior durante los próximos años, al tiempo que experimentan sus propios procesos de fusión y rápida transformación interna, que son, por otra parte, inseparables de lo que ocurre en la escena internacional.

La pandemia de la Covid-19 dejará una innegable cicatriz inmunológica en el terreno político, económico y social de la región, que será visible por los próximos años. En lo político, esa cicatriz tendrá diversas expresiones: nuevas y crecientes demandas para el mejoramiento de las capacidades funcionales de los Estados, que les permitan ser más eficientes y eficaces en la provisión de bienes y servicios públicos con universalidad y calidad, así como de instrumentos de apoyo mínimo para la subsistencia, que atiendan las necesidades de los sectores de la población más golpeados por la pandemia —no solo en términos

sanitarios, sino laborales, una cuestión crucial para una región en la que impera la informalidad—. El hecho de que, desde hace varios años, la región haya experimentado un descenso en la calidad de la democracia, en la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, en la representatividad e incluso en la legitimidad percibida de las mismas y no pocas derivas populistas que están lejos de haber remitido configura un panorama particularmente complejo que, aunque cada Estado experimenta a su manera, parece ser una señal distintiva de la región.

En lo económico, la pandemia ha afectado de manera desigual distintos sectores económicos y emprendimientos y actividades productivas y de servicios en cada uno de ellos. Las perspectivas de recuperación son igualmente desiguales no solo entre los Estados de la región, sino entre y dentro de esos mismos sectores. Si bien algunas actividades han sido potenciadas al fragor de la pandemia, otras han sufrido un impacto significativo e incluso demoledor con la consecuente erosión del tejido empresarial y la destrucción de puestos de trabajo. Se requerirá un esfuerzo mancomunado para sortear los vaivenes de la recuperación, facilitar la adaptación económica y evitar que el daño coyuntural provocado por la pandemia afecte la economía de forma estructural y en el largo plazo. De lo contrario, esa afectación podría tener graves repercusiones tanto en el plano fiscal como en el de la productividad, la competitividad y la empleabilidad de amplios sectores de la población, especialmente de los jóvenes y las mujeres, lo cual se reflejará en el clima político y, por supuesto, en lo social.

En efecto, es en lo social donde radican buena parte de las preocupaciones y los desafíos que deberán incorporar en su agenda los gobiernos de la región. El impacto económico de la pandemia pone en riesgo los logros innegables acumulados durante el último cuarto de siglo en la reducción de la pobreza, reflejados en el ensanchamiento de las clases medias, en las que, sin embargo, hay una porción sumamente vulnerable al riesgo de recaer en la pobreza. Por supuesto, estos retrocesos podrán agravar significativamente las perspectivas de reducción de la inequidad en una de las zonas del mundo más inequitativas.

A estas importantes presiones internas se añaden condicionamientos externos, con los cuales estas están más o menos interconectadas, los cuales informarán las políticas exteriores de los Estados latinoamericanos en el futuro inmediato. Para empezar, como resultado de la transición de poder a escala global y de las dinámicas de rivalidad, competencia, conflicto y cooperación que puedan emerger de la relación entre China y Estados Unidos, los Estados latinoamericanos tendrán que definir su estrategia para navegar en la política internacional propia de un sistema que es, al mismo tiempo, bipolar, multipolar, interpolares y apolar. Ello implicará, para cada uno de ellos, definir los términos de su relación con los grandes protagonistas de la política mundial: establecer líneas rojas, áreas de relacionamiento preferente, distribuir y segmentar su agenda selectivamente entre sus interlocutores, encontrar formas polivalentes de interactuar con los polos de poder, a riesgo de acabar absorbidos por una dinámica que escapa, en buena medida, a su control y de la que, sin embargo, es posible derivar beneficios si se dispone de una estrategia inteligente de relacionamiento que evite las apuestas absolutas.

En ese sentido, el multilateralismo sigue siendo una alternativa cardinal para la región no solo como fin en sí mismo (en tanto pilar de un orden internacional que vale la pena preservar, adaptándolo), sino como instrumento para lograr la realización de los intereses nacionales de los Estados. Sin embargo, preocupan los signos de nativismo y de retraimiento del multilateralismo percibidos en las políticas exteriores de algunos gobiernos. Tampoco la región es inmune a los riesgos de retraimiento de lo multilateral. Quizá uno de los mayores desafíos a la hora de apostar por el multilateralismo surge, precisamente, de la situación de desarticulación que atraviesan muchos de los mecanismos de concertación, cooperación e integración regional y subregional. Un multilateralismo regional funcional, frágil, resistente y ojalá inmunizado a los vaivenes ideológicos —que tanto daño le han hecho durante las últimas décadas— son acaso algunas de las condiciones necesarias para que desde la región pueda hacerse la apuesta por el multilateralismo a escala global y lograr que en los escenarios que este ofrece América Latina tenga un peso específico que, por otro lado, ningún país alcanzará a tener individualmente ni por sí solo.

Por esa razón, quizá hoy como nunca antes, la reflexión sobre lo que define a América Latina sobre las posibilidades reales de acción colectiva de los Estados de la región (cualquiera que sea la forma que este adopte), sobre los incentivos existentes, los que es preciso construir y sobre las limitaciones que impone la diversidad y la heterogeneidad de la región —frecuentemente invisibilizadas por el mito y el discurso que ve en la integración una suerte de “destino manifiesto” o por lo menos “natural”— resulten particularmente relevantes no solo en el ámbito académico, sino en los centros de decisión de la política exterior de los Estados latinoamericanos.

Resulta cada vez más evidente que el mundo de hoy es uno de riesgos globales, ante los cuales cada Estado tiene distintos grados de sensibilidad y vulnerabilidad, pero a cuyas consecuencias ninguno es impermeable. Estos riesgos geopolíticos, económicos, ambientales, sociales y tecnológicos están por naturaleza interconectados y tienden —como lo ha revelado la pandemia— al desbordamiento y serán los que definan, en buena medida, las condiciones de la estabilidad e, incluso, de la paz y la seguridad internacionales. Por ello constituyen un elemento fundamental en la construcción de la gobernanza global contemporánea. Los Estados latinoamericanos deberían evaluar su posición relativa frente al inventario de riesgos globales, identificar el estado en que se encuentra la oferta de gobernanza global para enfrentarlos, asumir una posición proactiva y constructiva en el mejoramiento de esta y generar mecanismos regionales de gobernanza que puedan inspirar y desencadenar procesos de adaptación y transformación de la gobernanza global. En temas como el medio ambiente y las cuestiones migratorias, por ejemplo, no es poco lo que la región tiene por hacer ni lo que podría decir en la escena internacional. Pero ello no ocurrirá de manera espontánea y supone no solo la voluntad política de incorporar una perspectiva semejante a la agenda exterior de los Estados, sino de algún tipo de liderazgo para movilizar a otros en esa dirección; por no hablar de la necesaria acción interna en cada Estado: a fin de cuentas, no hay buena gobernanza global sin buena gobernanza nacional, y no hay buena gobernanza nacional sin buena gobernanza global. No es un *Catch-22* insoluble, sino un círculo virtuoso que hay que construir.

Todo lo anterior supone revisar la forma en que los Estados latinoamericanos hacen su política exterior. Desde dónde la hacen, quiénes la hace, cómo la hacen, con quiénes la hacen, con qué instrumentos la hacen. Buena parte de los países de la región tienen ministerios de relaciones exteriores del siglo XX (e incluso, del siglo XIX en algunos aspectos), que no están en condiciones de hacer la política exterior del siglo XXI. La discusión sobre la arquitectura institucional; la relación de las cancillerías con las demás unidades de la administración (en distintos niveles), que inciden en la política exterior y con las “diplomacias paralelas” (de los niveles subestatales, el sector empresarial, las organizaciones cívicas, entre otras); el uso de nuevas tecnologías para la gestión diplomática; la capacidad para generar inteligencia estratégica para la política exterior en tiempos cada vez más acelerados; el papel de la carrera diplomática y el perfil personal y profesional de sus funcionarios, y las competencias clave que es necesario fortalecer para su desempeño son inaplazables y constituyen un asunto que los gobiernos latinoamericanos deberían considerar en toda su dimensión estratégica.

La reflexión sobre todas estas cuestiones se vería enormemente enriquecida por el diálogo entre los profesionales, los académicos y los actores interesados en la política exterior (que constituyen un variopinto conjunto cada vez más amplio y diverso) tanto nacional, como regionalmente en América Latina. Ese ha sido el propósito que animó la convocatoria de este *dossier* en el que los autores de los artículos que lo componen han explorado, desde sus áreas de interés y con arreglo a sus preocupaciones más específicas, problemas y preguntas que apuntan precisamente a ese diálogo y esa discusión, los cuales vale mantener abiertos y seguir promoviendo en distintos escenarios, al modo de una contribución a la tarea aún inacabada de los Estados latinoamericanos de encontrar un lugar propio en el mundo, mediante una política exterior eficaz, pertinente y responsable con los ciudadanos y la sociedad internacional en su conjunto.

## Referencias

- Edwards, A. (2018). *Desplazamiento forzado alcanza el récord de 68,5 millones*. [https://www.acnur.org/noticias/historia/2018/6/5b2922254/desplazamiento-forzado-alcanza-el-record-de-685-millones.html?gclid=C-jwKCAiAhbeCBhBcEiwAkv2cY9oAwc6POEr3i7NsWt9xjbjJBq3R-qf3aeXtHgZg1QsbgTs-xAvr82JRoCfdUQAvD\\_BwE](https://www.acnur.org/noticias/historia/2018/6/5b2922254/desplazamiento-forzado-alcanza-el-record-de-685-millones.html?gclid=C-jwKCAiAhbeCBhBcEiwAkv2cY9oAwc6POEr3i7NsWt9xjbjJBq3R-qf3aeXtHgZg1QsbgTs-xAvr82JRoCfdUQAvD_BwE)
- Nye, Jr., J. (6 noviembre, 2018). La rivalidad cooperativa de las relaciones entre Estados Unidos y China. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-america-relationship-cooperative-rivalry-by-joseph-s--nye-2018-11/spanish?barrier=accesspaylog>
- Organización de Naciones Unidas, CEPAL. (s. f.). *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- Thomson, D. (2002). *Historia Mundial de 1914 a 1968*. Fondo de Cultura Económica.