



Séptima Sesión

AMÉRICA LATINA EN UN ORDEN MUNDIAL EN CRISIS

El 27 de junio de 2019 se celebró en Casa de América la séptima sesión del ciclo “Diálogos con América Latina”, organizados por la Fundación Carolina, bajo el título: “América Latina en un orden mundial en crisis”. La cita contó con José Miguel Insulza, senador de Chile, exministro de Relaciones Exteriores y exvicepresidente de la República, además de antiguo secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA); Benedicte Bull, profesora universitaria y directora de la Red Noruega de Investigación sobre Latinoamérica de la Academia de Gobernanza Global de Oslo, y Roberto Russell, profesor y director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. El debate estuvo moderado por Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe en funciones (SECIPIC).

Juan Pablo de Laiglesia inició la sesión planteando las líneas principales que concita la agenda política global en el escenario de un orden mundial incierto, convulso y en transformación. Esta realidad se refleja en el debilitamiento, incluso acoso, que sufren las estrategias e instituciones multilaterales. La falta de una visión conjunta se ha constatado en la reunión del G20 en Osaka, Japón, de finales de junio de 2019, en la que además el interés lo suscitaban más las fotos y los gestos, que los contenidos del encuentro. No hay visos de que se vaya a consolidar un nuevo orden mínimamente normativo, con reglas predictibles, y América Latina no es ajena a este mundo en crisis. No cabe olvidar que, además de Estados Unidos (EE.UU.), nuevos actores —ya emergidos— como China o Rusia, ejercen una fuerte influencia sobre la región y que esta no es un actor unificado. No obstante, su voz internacional es notoria, puesto que acredita una larga tradición de concertación política, de ensayos de integración y de búsqueda de consensos ante los conflictos que ha experimentado.



En la actualidad, se trata de examinar las capacidades de América Latina para afrontar la crisis y participar en la configuración de un nuevo orden en construcción, así como de valorar hasta qué punto puede formular propuestas concertadas y recobrar protagonismo internacional.

El momento latinoamericano

José Miguel Insulza analizó la cuestión haciendo un balance sobre la última década latinoamericana, desde 2008 hasta la actualidad. Entonces, cuando estalló la crisis en EE.UU., el optimismo en América Latina era enorme, casi exagerado. Argentina y Brasil aparecían como países en auge, con un futuro prometedor. En verdad, América Latina había crecido entre 2002 y 2012 prácticamente lo mismo que entre 1980 y 2000, la economía se había fortalecido, la pobreza se había reducido sustantivamente y había aparecido una clase media nueva. A su vez, la sensación de optimismo se acrecentó porque parecía que la crisis no iba a afectar a la región y, en efecto, en un principio no se sintieron los golpes. Así, hasta 2012 se extendió la impresión de que América Latina, con sistemas democráticos asentados en todos sus países, había superado sus problemas tradicionales de dependencia e inestabilidad política. Sin embargo, ya entonces podían detectarse algunas señales negativas, empezando por las que impulsaron el crecimiento económico: los avances se habían producido gracias a las exportaciones de las materias primas, en un momento en el que los precios de las *commodities* —tras 20 años paralizados— empezaron a aumentar. Creció la demanda de materias primas (alimentos, minerales...) y, por ejemplo, el cobre chileno o peruano se vendía muy bien.



José Miguel Insulza

“Las soluciones para robustecer la economía de la región pasan por diversificar el modelo productivo, invertir en educación, ciencia y tecnología y mejorar la distribución del ingreso”

No obstante, al final la crisis alcanzó a la región. A finales de 2013 y en 2014 se produjo la reducción del crecimiento, de la que venían advirtiendo algunos organismos internacionales. En primavera de 2014, Olivier Blanchard, economista jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI) declaró que, aunque los países

emergentes no habían padecido la recesión, sí iban a acompañarse con las economías occidentales en lentitud de crecimiento. Es lo que ha ocurrido, a lo que se ha agregado una gran desmoralización puesto que ha afectado a la vulnerabilidad de las clases medias. En realidad, estas clases son más bien “no-pobres” en su gran mayoría, están formadas por *strugglers*, luchadores que se esfuerzan día a día por sobrevivir sin apenas protección social: sus pensiones, cuando se retiran, son mínimas; si tienen un percance de salud corren el riesgo de perder sus empleos, etc. Se trata, pues, no de una clase media tradicional, sino de un estrato muy austero, que lucha por consumir y que, por ende, está muy politizado. Ante esta convulsión acaso lo que mejor ha resistido ha sido la institucionalidad política. Los sistemas democráticos se mantienen, en determinados países continúa habiendo altas tasas de participación electoral, la sociedad respeta los resultados salidos de las urnas, pese a la incertidumbre y volatilidad de la situación.

Ante el futuro, las soluciones para robustecer la economía de la región pasan por aplicar medidas que hubiese sido preciso poner en marcha en tiempos de bonanza: diversificar el modelo productivo, invertir en educación, ciencia y tecnología y mejorar la distribución del ingreso. El riesgo en América Latina es que siga afrontando la nueva realidad mundial como un mero abastecedor de recursos naturales. En 2006, recordó Insulza, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mostraba que el conjunto de la región, con la excepción de Cuba, invertía lo mismo en I+D+i que la República de Corea y, en la actualidad, la situación apenas ha mejorado. En Chile, por ejemplo, pese a las reiteradas promesas políticas, no se ha alcanzado todavía el 1% de inversión cuando el promedio de la OCDE es del 2,2%. Igualmente, aunque en educación se han hecho importantes progresos, los índices siguen siendo comparativamente bajos. Los datos revelan un escenario precario, que pone a la región en una coyuntura delicada de cara al desorden mundial.

Los efectos de la reconfiguración global

La complejidad global afecta sobre las posibilidades de cooperación, coordinación e integración de América Latina, que sería necesario reimpulsar debido a la presencia que están adquiriendo países como Rusia o China. En este sentido, Benedicte Bull incidió sobre los peligros de una fragmentación regional, quizá más acusada que en periodos anteriores. A mediados de 2019, hay una disparidad de visiones que obstaculiza no solo los ensayos de integración, sino la configuración de estrategias comunes y la disponibilidad de una hoja de ruta en torno a intereses compartidos ante las iniciativas que, por ejemplo, EE.UU. y China han activado en la región. El primero parece haber vuelto a una suerte de unilateralismo, algo errático y a menudo difícil de entender, puesto que tampoco

está claro qué papel quiere jugar en América Latina y, en consecuencia, deja muchos espacios para otros actores. La falta de rumbo estadounidense se aprecia en Venezuela, en México o en Centroamérica, y también se deja notar en la percepción de la opinión pública latinoamericana, que estima que el liderazgo mundial lo están acaparando países como Alemania o China. Aun así, EE.UU. sigue muy presente, hasta el punto de que, en 2018, el entonces secretario de Estado de EE.UU. Rex Tillerson, afirmó que “la Doctrina Monroe es fundamental para parar a los de afuera”, refiriéndose singularmente a China.



Benedicte Bull

“El mundo se encuentra en un estado de multipolaridad sin multilateralismo, con carencias de liderazgo, tanto globales como regionales, también en América Latina”

Este último país, por su parte, lleva años presente en América Latina, sobre todo como inversionista, comprando recursos naturales, pero sin una orientación política definida (al igual, por cierto, que Rusia, cuyas maniobras han de leerse en clave bilateral, sobre intereses concretos). Por otra parte, China no constituye una amenaza para el multilateralismo y parece muy comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Este panorama hace que el mundo se encuentre en un estado de multipolaridad sin multilateralismo, con carencias de liderazgo, tanto globales como regionales, claramente visibles en América Latina, donde los grandes países, como Brasil o México, no están en disposición de encabezar proyectos de integración, lo que debilita la voz de América Latina como actor internacional.

Este declive se refleja en la fragilidad de los sucesivos impulsos de integración o del avance en los esfuerzos de concertación política, como el que supuso el grupo de Contadora de 1983 y su “grupo de apoyo”, luego rebautizado como grupo de Río. Sin embargo, según apuntó Roberto Russell, históricamente la región se ha caracterizado más bien por su falta de capacidad de concertación: no procede dar la impresión de que hubo un pasado en el cual América Latina hablase con una sola voz o de que se vivieron etapas esplendorosas. Este diagnóstico matiza asimismo el alcance de la fragmentación en el que ahora se encontraría la región, dado que esta nunca ha estado unida. Por lo demás, a futuro es improbable que se vaya a integrar tal y como se contemplaba en los esquemas tradicionales. Sobre

este punto una de las claves es reflexionar sobre el factor del liderazgo, aunque tampoco sea la variable determinante. Así, en el pasado —durante los años setenta y ochenta—, México pareció impulsar a la región, papel que posteriormente asumió Brasil. Pero más interesante resulta observar las circunstancias de liderazgos simultáneos y combinados, en los que acaso se abren más posibilidades de integración, aunque también planteen problemas de compatibilidad, como ocurrió cuando Hugo Chávez y Lula da Silva presidían sus respectivos países.

Ante la década de 2020 posiblemente ningún país vaya a ejercer el liderazgo, puesto que la región ha entrado en una etapa minimalista en todos los sentidos: en términos de integración, de concertación y de liderazgo. Este escenario no tiene por qué ser pesimista, en tanto cabe pensar en liderazgos compartidos bajo esquemas básicos de acción. Además, es preferible que no se reediten liderazgos providencialistas, muy poco pragmáticos. Ahora bien, la fase actual es de parálisis: los diferentes gobiernos de la región actúan según orientaciones políticas divergentes y gestionan estructuras productivas distintas.



Roberto Russell

“Ante 2020 posiblemente ningún país vaya a ejercer el liderazgo, puesto que la región ha entrado en una etapa minimalista en términos de integración y concertación”

A esto se agrega un factor sistémico de envergadura que radica en que —a escala global— la riqueza y el poder se han distribuido, como ilustra la emergencia de Asia. En consecuencia, América Latina ha pasado a tener un peso relativo menor al tiempo que sus países consideran que pueden explorar espacios para prosperar, al margen de su integración. Esto, por no hablar de la complejidad que implica la transformación de la naturaleza del poder en un mundo interconectado a tiempo real, en el que circula indiscriminadamente información veraz y falsa, que contamina el análisis.

La cuestión venezolana y el papel de Europa

La suma de estos problemas se plasma con claridad en la crisis venezolana, cuya situación se ha agravado tanto que se ha convertido, primero, en una crisis regional —al traspasar las fronteras del país—, y ha pasado a ser global. Se ha desencadenado un movimiento migratorio que afecta a todo el subcontinente, desde Panamá a Colombia, pasando por Ecuador, Perú o Chile. Este panorama implica un desafío sociopolítico que, en primera instancia, interpela a las capacidades de la región. Ante él, Insulza volvió a acudir a un análisis retrospectivo. En 1999, cuando Chávez llegó al gobierno, Venezuela era aún el país de mayor ingreso per cápita de América Latina, pero al mismo tiempo registraba un porcentaje de pobreza del 70%, por lo que la desigualdad era intolerable. Tampoco hay que olvidar que, en ese mismo año, el barril de petróleo venezolano estaba a 9 dólares pero que rebasaba los 100 dólares por barril al morir Chávez.

Pues bien, en un principio se acometieron reformas políticas de primera generación, se impulsaron políticas fiscales prudentes y se desarrollaron medidas sociales importantes. No obstante, no se aprovechó el momento para diversificar la economía, que en cambio se fue concentrando todavía más en el petróleo; tal dependencia del petróleo explica lo sucedido después. Aunque la interpretación sea muy economicista, la caída de la producción de petróleo tuvo un papel fundamental que truncó las promesas de transformación social. Y es en ese momento cuando el régimen cobró un perfil autoritario, mientras que la oposición no acababa de unirse. La oposición, de hecho, cometió un grave error cuando, en 2005, se negó a participar en las elecciones parlamentarias, cuyas garantías estaban avaladas por la Organización de Estados Americanos (OEA). El resultado, condicionado por la abstención, permitió a Chávez hacerse con la mayoría de los escaños. Trece años después, la oposición continúa muy dividida y la sociedad está completamente desarticulada; el país puede colapsar y la crisis humanitaria es terrible.

La gestión de la OEA se complica puesto que, al margen de Cuba, de Bolivia (relativamente) y de los países del Caribe —que nunca van a condenar a Venezuela de forma absoluta, por el petróleo recibido—, ningún Estado latinoamericano respalda el régimen de Maduro, por lo que Venezuela está mucho más aislada. Por si fuese poco, su denuncia de la Carta de la OEA no tiene precedente. El motivo es claro: el gobierno pretende desentenderse de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en tanto este es un órgano vinculado a la OEA. Ahora bien, la cuestión no es sencilla puesto que la propia doctrina de los derechos humanos supone un obstáculo para un desenlace negociado, salvo que se plantee de forma muy nítida el recurso a la justicia transicional. Y es que la

aplicación de dicha doctrina conllevaría que parte del ejército fuese juzgado en la Corte Penal Internacional, dato que desincentiva el diálogo.

Las salidas, por lo tanto, no pueden formularse de forma simplista. Según Insulza, sería preciso formar un gobierno de transición que contribuya a reconstruir la economía, a recomponer la cohesión social y que, finalmente, de paso a la celebración de elecciones. No obstante, el primer obstáculo estriba en que el presidente asegura que la que la situación no es tan grave y vuelca las responsabilidades en el imperialismo estadounidense. Pero tampoco sirve incitar a la injerencia extranjera por razones humanitarias o provocar conflictos en el seno del ejército, más aún cuando la mayoría de los militares se muestra leal al sistema. Hay que subrayar que no hay espacio y no debería haberlo para una acción militar. De ahí que la única salida haya de encauzarse a partir del diálogo que se activó en el proceso exploratorio de Oslo e incorporar, como indicó Juan Pablo de Laiglesia, el acompañamiento europeo, puesto que cuando la Unión Europea (UE) y América Latina trabajan juntas, la salida pacífica resulta más factible.



Juan Pablo de Laiglesia

“Cuando América Latina y la UE trabajan juntas, la resolución pacífica de los conflictos resulta más factible”

Según explicó Benedicte Bull, la experiencia noruega en negociación internacional, como país neutro y estable —que además cuenta con un Centro para la Resolución de Conflictos—, ha sido útil ante todo para acercar posturas. Esta predisposición mediadora forma parte de la propia visión exterior de Noruega que se comporta como una potencia media con una “diplomacia de nicho” basada en la paz, una geopolítica “blanda” que intenta contribuir a que el mundo sea más predecible. Esta visión se establece durante la Guerra Fría, cuando Noruega mantiene relaciones con Estados Unidos y simultáneamente comparte frontera con la entonces Unión Soviética. Además, su costa le convierte en un actor estratégico, y todo ello le fue permitiendo construir consensos sólidos sobre política exterior.

Con América Latina los casos de intermediación se remontan a los Acuerdos de Paz en Guatemala y pasan por el proceso de pacificación en Colombia. Pero es

necesario advertir que, de cualquier manera, la invitación al diálogo tiene siempre un enfoque fundamentalmente técnico, dado que Noruega no maneja en estas conversaciones agendas políticas propias. En el caso venezolano la mesa que se organizó ni siquiera trató de proponer soluciones, sino de activar una fase inicial de acercamiento, de intercambio y de invitación a que más países fuesen uniéndose al diálogo. El hermetismo ha sido en todo caso bastante sólido, de modo que es aventurado especular sobre sus contenidos.

De cualquier manera, tanto en esta crisis como en el marco global, es conveniente propiciar un vínculo estrecho entre Europa y América Latina que vindique la pertinencia de una gobernanza multilateral y, en este aspecto, las trabas no solo proceden de la región. Las amenazas que el proyecto europeo afronta hacen que la UE tenga un peso menor. Con todo, su papel es clave, quizá más en temas específicos que en grandes escenarios de cooperación (en parálisis, dado que no se celebra una Cumbre UE-ALC desde 2017). La mejor muestra la representa, precisamente, la implicación europea en la resolución de la crisis de Venezuela: no es posible anticipar si finalmente tendrá éxito, pero —de acuerdo con Roberto Russell— no parece que China, Rusia o Estados Unidos vayan a asumir un papel constructivo que además implica derivadas muy serias de apoyo humanitario.

Quizá la progresiva pérdida de hegemonía de EE.UU. pueda revertir en una mayor proximidad euro-latinoamericana, aunque la presión estadounidense se mantiene: en Venezuela, en el impulso al denominado Foro para el Progreso de América del Sur o Prosur, lanzado en marzo de 2019, o en Argentina, donde EE.UU. pretende que el país declare a Hezbolá grupo terrorista, mientras juega la carta de su apoyo al país en el Fondo Monetario Internacional. Europa, por el contrario, tiene otra actitud y puede ganar espacios, sobre todo ante la oportunidad que brinda Mercosur. Aunque es necesario matizar que Mercosur está viviendo, con independencia con su vínculo con Europa, una crisis de identidad y ha de redefinir su sentido estratégico, que oscila entre el enfoque comercial y el político, y donde toda viabilidad futura depende de la solidez de la alianza argentino-brasileña.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost
Fundación Carolina



Video de la sesión:

https://www.youtube.com/watch?time_continue=1829&v=efVfBi4P2eg