

# Global Politics and the International System: Narratives from Mexico

El sistema y la política internacionales:  
narrativas desde México



# Global Politics and the International System: Narratives from Mexico

El sistema y la política internacionales: narrativas desde México

01

CUADERNOS  
ACADÉMICOS



Centro de  
Investigación  
Internacional

# Global Politics and the International System: Narratives from Mexico

El sistema y la política internacionales: narrativas desde México



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
MÉXICO

Instituto Matías Romero

**Marcelo Ebrard Casaubon**

Secretario de Relaciones Exteriores

Minister of Foreign Affairs

**Carmen Moreno Toscano**

Subsecretaria de Relaciones Exteriores

Deputy-Minister of Foreign Affairs

**Alejandro Alday**

Director General del Instituto Matías Romero

Director-General of Matías Romero Institute

**María Paulina Rivera Chávez**

Directora del Centro de Investigación Internacional

Director of the International Research Center

**María Constanza García Colomé**

Directora de Producción Editorial

Director of Editorial Production



© Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021  
Instituto Matías Romero  
Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C. P. 06010, Ciudad de México

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

The opinions expressed in this document are responsibility of the authors and do not reflect the position of the Mexican Ministry of Foreign Affairs.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, y por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

No part of this document may be reproduced in any form, and by any means whatsoever, without the written permission of the copyright holders.

ISBN Volumen: 978-607-446-167-1

ISBN Obra Completa: 978-607-446-166-4

# Content

**7**

**Alejandro Alday**  
**Paulina Rivera**

Foreword

**11**

**Alberto Lozano Vázquez**

Mexico and the Restructuring of International Politics: COVID-19  
and the Contemporary Issues and Actors

**33**

**Ulises Granados**

**Xóchitl Antonia Rodríguez**

Beyond Traditional Powers: Mexico's Strategic Future

**51**

**Thomas Legler**

**Arturo Santa Cruz**

Two Decades of Hemispheric Order Upheaval  
in the Americas

**143**

Credits



# Foreword

ALEJANDRO ALDAY AND PAULINA RIVERA

The year 2020 will go down in history as one of the most complex years the world has ever experienced. The implications of the COVID-19 pandemic on human interaction and global dynamics have accelerated trends in the political, economic and social spheres, changing social behaviour, work and consumer habits, and lifestyles in virtually every way. For the first time, we are facing a health crisis heightened by interconnectivity and interdependence which, paradoxically, has shown humanity's vulnerability to globalisation and its processes. This situation poses a series of challenges which, in the face of a "new normality", have urged states and all international actors to rethink their schemes of interaction, as well as to identify areas of opportunity both internally and within the framework of multilateralism in order to design global solutions and promote international cooperation.

The Matías Romero Institute (IMR) is pleased to present a new series from its International Research Centre (CII), based on the fact that the study of international politics tends to propose specific visions, with particular interests and from certain countries and regions. This is largely explained by the origins of the discipline of International Relations, as well as the concepts and founding dates that organise the way we understand the world and its historical processes.<sup>1</sup> It is therefore important to question these frames of reference, as well as the interests they defend, with the aim of debating them and analysing international dynamics from alternative perspectives.

From this context, and from the need to analyse alternatives to the current situation from a national perspective — based on academic research mainly carried out in Mexico — this publication arises, which, using global governance as the axis

---

<sup>1</sup> Barry Buzan & George Lawson, "Rethinking Benchmark Dates in International Relations", in *European Journal of International Relations*, vol. 20, no. 2, 2014, pp. 437-462.



of discussion, analyses through three different texts the challenges facing our country in the context of the international system, its opportunities in the multilateral sphere and the circumstances that characterise these trends precipitated by this COVID-19 pandemic.

This Academic Note begins with the contribution of Alberto Lozano Vázquez, whose article identifies transnational organised crime, environmental degradation, technological change and post-truth as responsive issues to the emergence of new actors and, therefore, new dynamics that need to be discussed and rethought, taking into account the restructuring that the international system has undergone since its emergence. In addition to this complex reality, there is a need to analyse each of these processes, taking the COVID-19 pandemic as an aggravating variable that requires urgent attention. As the author identifies, the restructuring of the system has accelerated with the appearance of the virus.

In the second chapter, Ulises Granados and Xóchitl Antonia Rodríguez analyse, from the perspective of the multipolarity of power, the conditions under which international actors interrelate. The rise of other centres of power in the world presents opportunities for Mexico in the exercise of its foreign policy, particularly in the case of the Asian region. The authors make an invitation to reflect on how Mexico can diversify its relations within the framework of the COVID-19 pandemic, taking into account the existence of non-state actors in the international system, focusing its attention on the countries that were able to contain the first wave of contagion as well as the strengthening of its presence in multilateral forums to position issues such as the search for a vaccine and its equitable distribution.

In the final chapter of this publication, Thomas Legler and Arturo Santa Cruz introduce the concept of *upheaval in the hemispheric order* to analyse the reasons why institutions and other bodies that structure governance in the Americas have operated dysfunctionally in recent years. The authors argue that our region is undergoing a transition in the hemispheric order which, at a time marked by the pandemic, climate change, inequality, transnational organised crime and threats to democracy, has had a negative impact that requires joint responses. The authors identify as the cause the lack of greater inter-state cooperation derived from an absence of leadership, a crisis of authority and institutional imbalance, and which is manifested in four key components of this hemispheric order: power dynamics, institutional architecture, normative considerations and a sense of identity or community at the regional level. In their analysis, the authors look at the implications of this scenario for Mexican foreign policy and the role that Mexico plays in the region.

The texts that make up this first journal propose, based on the contributions and experience of academia and research in Mexico in the social sciences and international

relations, to analyse the role of our country in the world and that of its foreign policy, and with it to contribute to decision-making in the Ministry of Foreign Affairs. Through this effort, the CIJ of the IMR offers various reflections that, from different theoretical-methodological approaches and in the voice of scholars of the issues involving our country in international affairs, contribute to thinking about Mexico's position from a national perspective.

Mexico City, January 2021



# Mexico and the Restructuring of International Politics: COVID-19 and the Contemporary Issues and Actors

ALBERTO LOZANO VÁZQUEZ<sup>1</sup>

Institute of International Studies Isidro Fabela-Universidad del Mar

But the spread of the virus will reach a peak. Our economies will be able to recover. Until then, we must act together to stop the spread of the virus and care for one another. Now is the time to be cautious, not to panic. Of science, not stigma. Of facts, not of fear.

ANTÓNIO GUTERRES  
Secretary-General of the United Nations

## Introduction

On January 1, 2020, it was hard to imagine the world as it is today. In November 2019, when planning to write this contribution on the restructuring of international politics, the new global balance of power between the United States and China (which reveals a new bipolarity) intuitively came to mind, with the shadow of Russia which, although behind them, does not relinquish its claims to real influence in international politics and does not rule out a novel *tripolarity*; the incessant ups and downs in tension between the two Korean nations and its repercussions on East Asia; Brexit and its impact on the reshaping of many areas of the European Union; and the repercussions — initially in Eurasia — of an effective Chinese Belt and Road Initiative. In a complementary manner — and not so intuitively — one could have also considered the international trends already identified by some institutions: a global economy prone to crisis, the widening gap between the actual capacity of governments and the reality they face (governance gap), the increase

---

<sup>1</sup> The author would like to thank Irma Guadalupe González García for her assistance in the form of reference sources.

in intra- and inter-state conflicts,<sup>2</sup> the extension of social exclusion derived from ideas and identities, the increase in international tension owing to the difficulty of cooperating to combat climate change,<sup>3</sup> or the impact of new technologies, including greater automation and diversification of the workforce at the global level.<sup>4</sup>



All these cases certainly suffice for the discussion of a *restructuring* in the international *statu quo* to varying degrees. However, the starting point today is different. The restructuring of international politics came about in the short term due to a virus affecting world health to such a degree that today we are forced to observe, process and analyse the world through a pandemic lens that has disrupted not only international politics, but also both national and local politics, quite literally at a global level. The mental configuration has changed; it is a total watershed in many ways, which has occurred in just a few short months of 2020.

---

<sup>2</sup> National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D. C., NIC, 2012, at <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf> (consultation date: July 27, 2020).

<sup>3</sup> NIC, "Global Trends and Key Implications Through 2035", in *Global Trends: Paradox of Progress*, Washington, D. C., NIC, 2012, p. 6, at <https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/documents/GT-Main-Report.pdf> (consultation date: July 27, 2020).

<sup>4</sup> Ministry of Defense, *Global Strategic Trends. The Future Starts Today*, London, Ministry of Defense, 6a. ed., 2018, p. 15, at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/771309/Global\\_Strategic\\_Trends\\_-\\_The\\_Future\\_Starts\\_Today.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf) (consultation date: July 27, 2020).

The above mentioned issues surrounding international politics will hardly cease to be relevant, but they will now have to be studied while taking into account the aggravating variable of COVID-19. If the predicting of events in social science is difficult, due to their simultaneous complexity and variability, now, with a pandemic affecting humanity and its institutions, everything is further aggravated regarding any exercise in predictability.

But what does it mean to talk about international restructuring? It means considering new issues and new actors — with their respective incentives and dynamics. If there is such a restructuring, where and how is Mexico facing the restructuring of international politics?

Before attempting to break down the answer to such a question, we must bear in mind that, if we are going to talk about a *restructuring* of international politics, we must start from the premise that it works in a structured way. In this respect, it could be established that international reality is structured in at least two ways. The first is a structure in the empirical and practical sense, in which the figure of the national state is identified, based on the idea of an international community that includes at least 193 sovereign states. This is also where intergovernmental organisations and non-state organisations are to be found. The institutions that regulate their behaviour and the analysis of their interactions bring what is known in academia as an international organization closer. In the second, it is a structure in a *theoretical-systemic* sense in which the structure comprises a system at the international level made up of the absence of a supranational government of global scope (known in the discipline as *anarchy*), the functionally similar units (called *States*) and the dissimilar and varying distribution of power (usually referred to as *power balances*).<sup>5</sup>

If there is a modification to the structure, then we can speak of a restructuring. As for the first notion of structure — that of an international community made up primarily of nation states and other institutions — it is possible to speak of change; there is no doubt that there has been a restructuring in the weight and significance of new actors and the dynamics they impose. Non-state actors such as multinational corporations, transnational organised criminals, terrorists, financial corporations, non-governmental organisations, protesters — even mayors of cities at the subnational level —, among others, have imposed serious challenges on the figure and sovereignty of nation States, as has been observed since the 1970s. With the means of communication and transport, the globalization processes accelerated and everything became more complex. In contrast, the structure in the *theoretical-systemic* sense has changed little; the anarchic condition and imbalances in power remain constant, except in the exclusivity and protagonism of the national state, which is being competed for and surpassed by the new abovementioned actors.

---

<sup>5</sup> See Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

Notwithstanding this simple distinction in the meanings of the word “structure”, in both cases the idea of a *system* is not so difficult to imagine and, moreover, it is intellectually convenient to size up, in one way or another, its functioning at international level. In the changes of the international system, which may be sudden and volatile or the result of major historical processes, new issues and new actors emerge to play a leading role; it should be remembered that world politics can be restructured as history develops, at different rates and on different subjects.

The above identifies five relevant and new issues — from a broad historical perspective — which have restructured or continue to restructure international policy in part. These are set out not as they have appeared chronologically but because of their immediacy and subsequent urgency that demands attention: the COVID-19 pandemic (which, as a result of its current importance, covers most of the article) and other related issues, transnational organised crime, environmental degradation, technological change and the post-war era. The last four issues will be analysed in the context of the pandemic and an attempt will be made to briefly elucidate where and how Mexico stands on such complex and far-reaching issues.

## The COVID-19 pandemic

The new SARS-CoV-2 virus, which belongs to the family *coronaviridae* and is the cause of the infectious disease COVID-19, has caused, globally and in only seven months, more than 25.4 million infections and has occasioned the death of more than 849 000 people.<sup>6</sup> These are high figures that characterise what Tedros Adhanom Ghebreyesus, head of the World Health Organisation (WHO), has described as the worst global health emergency, continuing to accelerate, uniting and separating nations, having shown what human beings are capable of doing both positively and negatively, while demonstrating that health is not a reward for development, but the basis for social, economic and political stability.<sup>7</sup> At the end of August 2020, Mexico had almost 600 000 infections<sup>8</sup> and over 64 000 official deaths. This is a complete and unexpected tragedy.

---

<sup>6</sup> The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center (CRC), “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University & Medicine”, at <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (consultation date: August 31, 2020). Another counting instrument can be found in Worldmeter, “COVID-19 Coronavirus Pandemic”, 2020, at <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (consultation date: August 29, 2020).

<sup>7</sup> World Health Organisation (WHO), “Media Briefing on COVID-19”, on Youtube, July 27, 2020, at <https://www.youtube.com/watch?v=r3nGBaieTKM> (consultation date: August 2, 2020).

<sup>8</sup> Amesh A. Adalja, an investigator in the Center of Health Safety of the University of John Hopkins, estimated 7.1 million cases of coronavirus applying a calculation based on the mortality rate in México. See

This health crisis has broken paradigms in various ways, more so because it is a disease of which almost everything was ignored. In the digital age, the words *coronavirus* and *COVID-19* were searched for nearly twenty million times in a single day on March 11, 2020 (the day the WHO declared the status of a pandemic) through Google, Facebook and Twitter.<sup>9</sup> We wanted to know more because we had no idea of the challenge ahead for the nation States and humanity as a whole.

Since the WHO released the name of the disease that began to spread in the city of Wuhan, China on February 11, 2020, it has been reported how the epicentre of the disease (referred to by the number of infections, hospitalisations and deaths) passed from Asia to Europe and the Middle East and then to the Americas, with the United States as the principal epicentre,<sup>10</sup> and then to Latin America and the Caribbean.<sup>11</sup> Seven months after the global displacement of the coronavirus -and its notable regional outbreaks- the United States is the country with the most cases of infection worldwide (6 million), followed by Brazil (3.9 million), India (3.6 million), Russia (992 000), Peru (647 000), South Africa (627 000), Colombia (607 000), Mexico (599 500), followed by Spain (462 000), Argentina (417 000), Chile (411 000) and many others. Of these 11 countries with the highest infection rate among the entire international community, seven are on the American continent.

If Mexico is currently in eighth place in the number of infections worldwide, its death figures are even worse than those of other countries: currently sitting in fourth place with 64 414 deaths, only behind the United States (183 000), Brazil (120 000) and India (64 469). Having seen the shocking news of deaths in Italy, France, Spain, the United Kingdom and Peru, the country has now surpassed these countries' figures in this harsh area. There is no doubt that these are dark times for Mexico and its population.

---

Andrea Navarro, "México tendría 7 millones de casos de covid-19, dice especialista del Centro Johns Hopkins", *El Financiero*, July 30, 2020, at <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-tendria-7-millones-de-casos-de-covid-19-afirma-especialista-del-centro-johns-hopkins> (consultation date: August 2, 2020).

<sup>9</sup> Information provided by the social media analytical platform Sprinklr. See Rani Molla, "How Coronavirus Took over Social Media", in Recode, March 12, 2020, at <https://www.vox.com/recode/2020/3/12/21175570/coronavirus-covid-19-social-media-twitter-facebook-google> (consultation date: August 5, 2020).

<sup>10</sup> In the United States highlighted areas are Queens, Los Angeles, New York, Miami-Dade, Dallas, Suffolk, Philadelphia, among others. See CRC, "Covid-19 United States by County", at <https://coronavirus.jhu.edu/us-map> (consultation date: August 29, 2020).

<sup>11</sup> A visual way of identifying the global movement of the virus from continent to continent can be found in CRC, "Animated Maps", at <https://coronavirus.jhu.edu/data/animated-world-map> (consultation date: August 02, 2020).





At the time of writing (August 2020), Mexico was among the 20 countries most affected by COVID-19 both in terms of the number of deaths per 100 confirmed cases (observed mortality rate) and the number of deaths per 100,000 inhabitants of the entire population (both healthy and sick). In the first instance — deaths per 100 cases of COVID-19 — Mexico ranks fifth in the world (10.8 percent). It is exceeded by Yemen (28.9%), Italy (13.2%), the United Kingdom (12.4%), Belgium (11.6%), and then followed by Hungary (10.3%), France (9.7%), the Netherlands (8.6%), Chad (7.6%) and Canada (7.1%), among others. In this same metric, it is noteworthy that Brazil and the United States have presented a low rate — both with 3.1% — and although the latter two countries exceed Mexico in the total number of infections, both experience a lower rate of deaths for every 100 confirmed cases. In the second instance — deaths per 100 000 inhabitants — at the end of August, Mexico was in twelfth place with 50.84, and was preceded by San Marino (124.32), Peru (89.43), Belgium (86.62), Andorra (68.83), United Kingdom (62.55), Spain (62.09); Chile (60.03), Italy (58.71), Brazil (57.68), Sweden (57.16) and the United States (55.95).<sup>12</sup> Indications are clear that Mexico still needs to do much more in terms of caring for the sick, saving lives; preventing the disease, and slowing its spread. In addition, the implementation of testing *en masse* and accelerated the processing of these data (with subsequent tracing and isolation) remains a challenge for the Mexican public administration.

---

<sup>12</sup> Both from the University of Johns Hopkins. The complete list of countries can be found in the CRC, “Mortality Analyses”, at <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality> (consultation date: August 31, 2020). See the table “Cases and Mortality by Country” using a descending order in each available option.

Like many other countries, Mexico is experiencing a health-economic-political-social cocktail that is not very encouraging: the pandemic, the consequent economic downturn, natural phenomena (*i.e.* hurricanes and earthquakes), growing insecurity, depressing social inequality, structural and widespread poverty, the vulnerability of certain sectors (the elderly or people living in poverty, or with chronic-degenerative diseases or all of the above combined) and a not too distant political-electoral context inside and outside the country. If the current government does not succeed in significantly reducing corruption and generally increasing the effectiveness of institutions and public management, it is consequentially difficult for things to improve quickly and significantly. The challenge imposed on the Mexican State, by the pandemic, is enormous.

Mexico initially showed a strong capacity for mitigation in overcoming the crisis, but not without subsequent setbacks, combined with political and social divisions. According to Hugo Lopez-Gatell, sub-secretary for the Prevention and Promotion of Health, at the national level, hospital capacity in terms of availability for those infected has remained positive: 56% of general hospital beds and an occupancy rate of 44%. With regard to beds with ventilators -as of August 2, 61% were available and 39% occupied,<sup>13</sup> which -it is inferred- has mitigated the saturations that led to tragic scenarios in Italy, Spain, Honduras, Peru, Bolivia and other countries. Despite this favourable aspect,<sup>14</sup> the figures for infections and deaths place Mexico among the countries with the most tragic numbers in the world, together with the United States, Brazil and India. In addition, there is a possible shortage of medical personnel, supplies and medicines.

Mexico has shown itself to be a country of solidarity and unity in an exemplary manner when dealing with earthquakes, but with the pandemic it is divided. Politically, just when coordination between state governments and national institutions is most needed, a partial discontent with the policies of the federal government has emerged: the tragedy of the pandemic was politicised. Socially, there is a polarisation of criticism resulting from the economic inequality that forces a significant part of the population to go out to work to survive on a day-to-day basis, unlike other developed countries that have the conditions to remain in quarantine to preserve health. For a country of 127 million people, these political and social divisions are of little help in the context of the health crisis.

---

<sup>13</sup> Hugo López-Gatell Ramírez (@HLGatell), "A nivel nacional, 56% de camas de hospitalización general están disponibles y 44% ocupadas. En camas con ventiladores, 61% están disponibles y 39% ocupadas. 2/2", August 2, 2020, 19:17, on Twitter, at <https://twitter.com/HLGatell/status/1290079202578898945> (consultation date: August 3, 2020).

<sup>14</sup> In part, hospital capacity has not been reached due to the general distrust of hospitals being considered as safe places to recover.

The Mexicans who died abroad in COVID-19 is another challenge that has concentrated the efforts of the Ministry of Foreign Affairs. As of August 31, 2020, embassies and consulates reported 2284 cases (2270 in the United States and 14 in the rest of the world: Canada (6), Colombia (1), Spain (3), France (1) and Peru (3)).<sup>15</sup> The repatriation of remains or ashes, with the sensitive humanitarian, bureaucratic and logistical implications opens up another dimension of how the pandemic is being experienced in Mexico.

Other challenges are added to the above: stopping the increase in physical and psychological violence within families resulting from confinement; scientifically determining whether COVID-19 is sexually transmitted; maintaining care for species that have returned to their habitats; refining the understanding of the effects of the coronavirus on national security, international security and, above all, human security; achieving equity and a more optimal pedagogy in distance education; better understanding the counter-intuitive behaviour of remittances; reinventing the Mexican tourism industry during and after the pandemic; regaining confidence in the financial markets; finding the vaccine that will bring back normality — and whose access Mexico has promoted with leadership in the U.N. General Assembly —, among many other aspects.

So, we should ask ourselves: how did the COVID-19 restructure international politics and what are the effects of this restructuring for Mexico? Although an ongoing learning process, we could say that the pandemic became the vortex around whose centre international politics has revolved in many ways and in many aspects. Mexico's foreign minister, Marcelo Ebrard, has stated that the political institutions and the architecture of the international system — directly linked to international politics — will be disrupted by the pandemic, in addition to the economic and health dimensions, with the enormous challenge of defending and deepening multilateralism in times of nationalism and isolationism.<sup>16</sup> Economically, we will have to look at the reconfiguration of economic sectors and global supply chains which will undoubtedly be a scenario of new winners (i.e. technology and pharmaceuticals) and losers (i.e. telecommunications, consumer services, financial, oil and gas) in international politics.

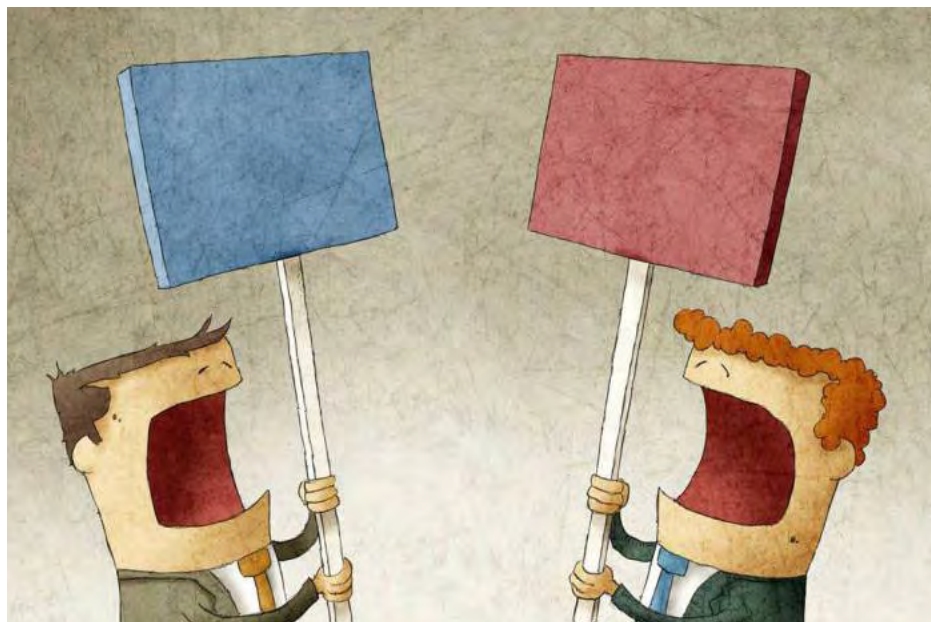
The post-war international order of 1945 based on a multilateral and free trade system — the art of what John Ruggie referred to as *embedded liberalism* — is being

---

<sup>15</sup> Ministry of Foreign Affairs (SRE), "Actualización sobre el seguimiento de connacionales con COVID-19 en EE. UU.", *Foreign Affairs* informative note no. 36, August 31, 2020.

<sup>16</sup> Marcelo Ebrard Casaubon, "La ruta a seguir: el multilateralismo mexicano frente a las crisis de escala global", in Fundación EU-LAC, *Multilateralismo y cooperación Internacional en tiempos de la covid-19*, Fundación EU-LAC (Boletín EU-LAC, 08/2020), 2020, [p. 3-4], at [https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/EULAC%20Boletin%2008-20\(1\).pdf](https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/EULAC%20Boletin%2008-20(1).pdf) (consultation date: August 4, 2020).

eroded by its very designer, the United States, resulting today in a clear loss of world leadership. What is not clear is whether China has actually displaced the United States by taking on the role of undisputed world leader in international politics, as is often claimed, and whether this trend has been accelerated by the pandemic.



However, four major lessons can be drawn from this unprecedented global pandemic crisis, as Julio Frenk states: the first, COVID-19 is not natural but anthropogenic — like climate change — so we must change the way we relate to the planet, ecosystems and different species to avoid zoonosis; the second, this is a global challenge and requires an equally global solution based on the cooperation of nations (instead of isolating and blaming others); the third, the definitive solution will depend on science, so we need to invest in it (contemplating tests, medicinal development and vaccines together with virus surveillance and monitoring mechanisms), and the fourth, it will be essential to develop forms of social interaction that emphasise the co-responsibility we have with others; a mutual responsibility in human coexistence.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> See the intervention of Julio Frenk in IMSA [Institute of the Mathematical Sciences of the Americas], “Mathematical Modeling of Pandemics, COVID-19, and Social Consequences Across the Americas”, on Youtube, May 29, 2020, min. 27:25, at <https://www.youtube.com/watch?v=rc7ji3wWUv4> (consultation date: August 4, 2020).



From the foregoing, it can be inferred that the COVID-19 pandemic has partially restructured international policy in both the *empirical-practical* and the *theoretical-systemic* sense, insofar as it has altered the way in which nation-States, non-state actors and institutions experienced an alteration in their priorities, their interactions and their ways of acting, as well as in the balances of power during — and surely after — the pandemic.

### **COVID-19 in terms of contemporary issues and actors**

From a broad historical perspective, the changes that have taken place in international politics over the last few decades — in terms of new issues and actors — include the following: transnational organised crime, environmental degradation, technological change and post-truth. This list is not exhaustive of all the challenges facing Mexico, but it does represent — in the vision of the writer — neuralgic issues to understand current and future trends in a context of restructuring international politics, now accelerated and disrupted by the COVID-19 pandemic.

#### *Transnational organised crime*

Transnational organized crime (TOC) meets different demands in illicit markets: trafficking in persons and organs, money laundering, arms trafficking and drug trafficking, to name just a few. In the case of drug trafficking, the most lucrative criminal activity, it is an international political economy: production, distribution and consumption cross intra- and inter-continental borders that leave unimaginable profits — estimated

approximately and variably at some \$500 billion — and are the main incentive for the continued trafficking of drugs produced in and/or passing through Mexico to the United States. As long as such attractive incentives continue to exist, it is unlikely the problem will be resolved. There is talk of a “political economy” because it is the strength of the illicit markets against the legal strength of the nation-States. Mexico has been one of the last victims of the scourge represented by TOC in this and in other activities. Perverse incentives derive from this activity, which encourage violence, corruption, impunity, violation and fragmentation of institutions. However, what urgently needs to be addressed is the weakening of the rule of law with immediate repercussions on the daily lives of Mexicans.

Currently, COVID-19 has affected the routes and means in the flow of drugs from TOC. The pandemic disrupted illicit supply chains coming from Asia, for example, that of the opiate narcotic fentanyl (or the chemical precursors for methamphetamine). As such, as the Ambassador to the United States, Martha Bárcena,<sup>18</sup> pointed out, the efforts of the Mexican government — through the North American Dialogue on Drug Policy (NADD) — are concentrating on preventing these routes from reappearing, an aspect that coincides with the new approach that the Trump administration gave to the Merida Initiative of re-prioritising the direct fight against TOC and the securing of borders.<sup>19</sup> As indicated by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), the new coronavirus has already impacted on the diversification of production, on consumer markets and on the opening of new *ad hoc* routes for the new context imposed by the pandemic.<sup>20</sup> The Mexican government should be vigilant in detecting whether this restructuring in drug trafficking encourages diversification into other more violent and lucrative<sup>21</sup> criminal activities.

---

<sup>18</sup> See the participation of Martha Bárcena in Wilson Center-Mexico Institute, “Report Launch and Conversation on U.S.-Mexico Relations with Current and Former Ambassadors”, on Facebook, July 29, 2020, at [https://www.facebook.com/watch/live/?v=2774489859542017&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=2774489859542017&ref=watch_permalink) (consultation date: June 29, 2020).

<sup>19</sup> Clare Ribando Seelke, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Washington D. C, Congressional Research Service, May 2020. pg. 16, at <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42917> (consultation date: July 15, 2020).

<sup>20</sup> United Nations Office on Crime and Drugs (UNODC), “COVID-19 Is Changing the Route of Illicit Drug Flows, Says UNODC Report”, May 7, 2020, at <https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/covid-19-is-changing-the-route-of-illicit-drug-flows--says-unodc-report.html> (consultation date: July 27, 2020).

<sup>21</sup> For example, the use of professional drones encrusted with C4 explosives, rather warlike, to be remotely detonated against militia groups or opposing criminal organisations, this is a new tactic adopted by the Cártel Jalisco Nueva Generación in 2020.

## *Environmental degradation*

The decomposition of the planet is the greatest and most complex anthropogenic threat of all, which can further transform the way we cooperate internationally and consumption. Perhaps the greatest challenge facing Mexico, the international community and humanity as a whole is to keep planet Earth in healthy and habitable conditions. The problem of environmental degradation requires action in the short, medium and long term. Climate change has been classified as a threat multiplier, precisely because of the multidimensional and multi-sectoral impact it has. Here, the energy issue is fundamental; it is crucial not to interrupt Mexico's path towards the transition to clean and sustainable energy production for reasons relating to environmental security, energy security, human security and the security of the State itself. This is not an issue of conjuncture; it is an issue of current and future trends in State agendas.

For its part, COVID-19 has brought both positive and negative aspects to the environment. On the positive side, although temporary, the coronavirus generated the largest drop in CO<sub>2</sub> in history.<sup>22</sup> The drastic decline in the use of aeroplanes and ground transportation has been a relief to the atmosphere and a historic blow to oil producers. Animals have moved more freely and we have learned that we can, as humanity, improve the environment if we reconsider our way of life. On the negative side, confinement brought increased water consumption in homes and hospitals worldwide,<sup>23</sup> because it is a scarce but fundamental consumable for the preventive hygienic measures needed in the hands and body to avoid contagion. For the population without access to drinking water, the risk of contagion increases.

Of the many aspects linking the pandemic to the environmental issue, it should be pointed out that natural phenomena such as tropical storm *Cristobal* at the beginning of June, the 7.4 magnitude earthquake of June 23 and Hurricane *Hanna* in July show how vulnerable the Mexican population can be when they lose their homes and have to resort to shelters where it is practically impossible to keep a healthy distance: one tragedy is followed by another. If the effects of the rise in sea level, storms, droughts and heat waves are

---

<sup>22</sup> Carlos Serrano, "Coronavirus y cambio climático: por qué la pandemia no es realmente tan buena para el medio ambiente", in BBC, May 11, 2020, at <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52596472> (consultation date: August 4, 2020).

<sup>23</sup> In Mexico, CONAGUA estimated an increase of between 20 and 50% in only the month of April. See Héctor Usla, "Consumo de agua aumenta hasta 50% en el país en contingencia sanitaria por covid-19", *El Financiero*, April 7, 2020, at <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/consumo-de-agua-aumenta-hasta-50-en-el-pais-en-contingencia-sanitaria-por-covid-19> (consultation date: August 4, 2020).



added to the pandemic in the medium term, with the resulting impact on food production, migration and health, then efforts must be made to rethink security in all its dimensions.

### *Technological change*

Technology is a catalyst for progress and safety. Investing in technology is fundamental for any State and Mexico is no exception. In the midst of the fourth industrial revolution, it is a factor that alters the way things are done or thought about, a game changer in many ways.

All technological change goes hand in hand with science. Investing in science and technology is not a luxury, but a necessity for any society. In order to meet current challenges, Mexico must reach the desired investment of at least 1% of GDP in science and technology mandated by the General Education Act (art. 119).<sup>24</sup> The fact is that not doing so makes the difference between some countries and others. While in some countries technological changes create progress, in others backwardness emerges, once again opening up a scenario of winners and losers. As indicated in the foresight analysis “Global Trends: Paradox of Progress”: “Automation and AI to change industries faster than economies can adjust, potentially displacing workers and limiting the usual route for poor countries to

---

<sup>24</sup> General Education Act (new law), in *DOF*, September 30, 2019, available at [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE\\_300919.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf) (consultation date: August 5, 2020).





develop. Biotechnologies such as genome editing will revolutionize medicine and other fields, while sharpening moral differences”.<sup>25</sup>

In North America, Mexico faces the challenge of achieving the great benefits of a joint transition, with the United States and Canada, to the fifth generation of telecommunications (5G), with the potential implications this has for the economic, military and service sectors.<sup>26</sup>

In terms of security, the technological changes are numerous: cyberterrorism, hacktivism, data leakage, drones (unmanned military), 3D printers, artificial intelligence or the complex aspects of the innate insecurity of 5G<sup>27</sup>, all these technological changes, are setting the trend for the future.

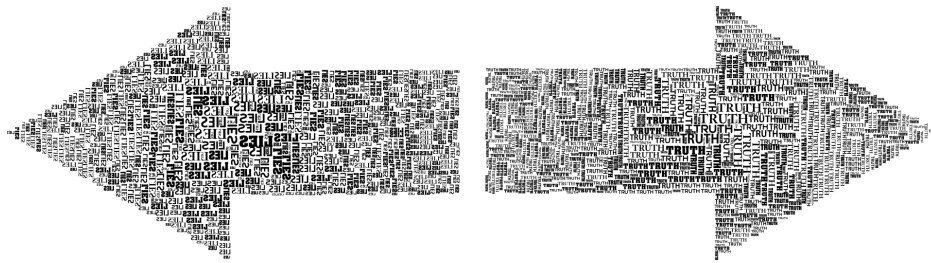
The coronavirus showed that businesses based on digital technology have been displacing “traditional” ones: Netflix, Amazon and Zoom experienced growth while some shopping centres and some cinemas have gone bankrupt. The combination of technological change and the pandemic is forcing companies to adapt or go bankrupt. Furthermore, COVID-19 also shows that technological changes can be applied directly in its combatting: the use of *big data* to understand the virus’ family tree, to understand how it behaves and how to avoid its spread; the use of artificial intelligence with an automatic learning model (machine learning) to find a therapy; the use of telemedicine to avoid collapse in hospitals; the development

---

<sup>25</sup> NIC, “Global Trends...”, p. 6.

<sup>26</sup> See: Wilson Center, “Video: Who is Driving the 5G Transition in North America?”, in 5G Beyond Borders, August 11, 2020, at <https://5g.wilsoncenter.org/video/video-who-driving-5g-transition-north-america> (consultation date: August 5, 2020).

<sup>27</sup> Melissa K. Griffith, “5G and Security: There is more to Worry about than Huawei”, in 5G Beyond Borders, November 2019, at <https://5g.wilsoncenter.org/publication/5g-and-security-there-more-to-worry-about-huawei> (consultation date: August 5, 2020).



of an app to decongest telephone assistance lines; 3D printing for assisted breathing, or a *chatbot* to resolve doubts about the coronavirus.<sup>28</sup> The technological possibilities for the post-COVID-19 era look promising.

### *Post-truth*

Last but not least, post-truth is a growing challenge that touches social networks, the media, the government and society as a whole. Basically, it addresses the strange phenomenon that the truth simply doesn't matter anymore, that it is irrelevant — the recurrence of emotions versus objective facts. The rationale for post-truth lies in the fact that lying and manipulating information to ignite pre-existing bitterness, prejudice and division in society results in benefits of a different nature for a person or a cause. Manipulating elections (*i.e.* the United States in 2016 or Brexit), winning votes, discrediting people, institutions, ethnic or religious groups, stigmatizing identities or discrediting democracy in order to exalt authoritarianism are some of the objectives that characterize post-truth and that derive benefits for those who promote it. In the post-truth, any “official” truth is systematically doubted from a conspiratorial point of view; it seeks to appeal to emotions channelled through a “felt truth”.<sup>29</sup>

Since COVID-19 affects everything and everyone in different and contrasting ways, it is impossible to avoid this variable in our daily reflection. But how much of that reflection is scientifically informed and how much is informed or distorted by uncontrolled messages

---

<sup>28</sup> BBVA, “Ideas tecnológicas para combatir el coronavirus”, May 25, 2020, at <https://www.bbva.com/es/ideas-tecnologicas-para-combatir-el-coronavirus/> (consultation date: May 25, 2020).

<sup>29</sup> Sebastian Schindler, “Corona & Conspiracy: Post-Truth Politics Revisited”, in Duck of Minerva, May 13, 2020, at <https://duckofminerva.com/2020/05/corona-and-conspiracy-post-truth-politics-revisited.html> (consultation date: August 5, 2020).

we receive through WhatsApp, Facebook, Twitter, or from anyone else? Disinformation in times of the coronavirus is another pandemic.<sup>30</sup>

Stigmatizing a sick person with COVID-19 to justify his lynching by setting fire to his house with him inside, or spreading the word — via WhatsApp — that the government spreads coronavirus with the vans that disinfect the streets are manipulations of information that inflame the feelings of people whose reaction results in violence and death based quite simply on falsehoods. In a similar vein, the promotion of mass gatherings in times of confinement with the argument of acquiring the virus with the logic of herd immunity to generate the antibodies to protect against the virus. Thus, these are credible narratives for many, but without any scientific basis and which do social harm. Even more extreme, from political platforms in the United States, affirmations are observed stating that Mexicans/Hispanics violate, “replace” and steal the jobs of the Americans, this promotes a movement of white supremacist terrorism like the one that occurred in El Paso Texas. The challenge posed by post-truth is all the greater because of the terrible consequences it can have in terms of life and death: in times of the COVID-19, the challenge is even greater.<sup>31</sup>

This pandemic has been the latest chapter in international politics in which the manipulation of information to the detriment of another country or institution is recurrent. The United States administration sought to identify the coronavirus as an Asian threat and the WHO as an institution at the service of China. This example of post-truth in election periods in the United States makes a lot of sense.

Theoretically and empirically analyzing post-truth is a pending issue for academics and decision makers to design legal and communication mechanisms to really counteract the damages it causes. Much remains to be done and learned.

---

<sup>30</sup> As expressed by the secretary general of the United Nations, António Guterres. See Bill Chappell, “U.N. Chief Targets ‘Dangerous Epidemic of Misinformation’ on Coronavirus”, in NPR, April 14, 2020, at <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/04/14/834287961/u-n-chief-targets-dangerous-epidemic-of-misinformation-on-coronavirus> (consultation date: August 5, 2020).

<sup>31</sup> The *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* published an article informing of 800 deaths and 5876 hospitalisations resulting from post-truth scares through social media and identifies it as an “infodemic”. Md Saiful Islam, Tonmoy Sarkar, Sazzad Hossain Khan, Abu-Hena Mostofa Kamal, S. M. Murshid Hasan, Alamgir Kabir, Dalia Yeasmin, Mohammad Ariful Islam, Kamal Ibne Amin Chowdhury, Kazi Selim Anwar, Abrar Ahmad Chughtai y Holly Seale, “COVID-19–Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis”, in *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, August 10, 2020, pg. 6, at <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0812> (consultation date: August 18, 2020).



## *Other contemporary actors in world politics*

### **Medical personnel**

One of the actors that has taken on new global relevance is medical personnel: the medical and nursing professionals. For years there has been a global shortage, specifically of nurses, but the pandemic has highlighted the urgent need for more health workers. Today their role is valued by societies and governments for the essential services they provide to the health system. Thousands of people now owe their lives to them. The current context made their needs visible, but also the passion and commitment to their work. They are the ones on the front line of every epidemic or pandemic emerging worldwide. Their role is vital. And although the numbers in this profile have increased in recent years, the WHO estimates that by 2020 there will be an overall deficit of 5.9 million nursing professionals, especially in countries in the regions of Africa, South-East Asia, the Eastern Mediterranean and parts of Latin America.<sup>32</sup> Mexico is among those countries that suffer from this shortage by registering between 20 and 29 in its nursing staff density per 10 000 inhabitants, compared to other countries that range from 75 to 99 or some even surpassing 100. Thus, Mexico joins the list of countries where the number of nurses is insufficient to achieve universal health coverage and what is set out in the Sustainable Development Goals (SDA).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> WHO, “WHO and partners call for urgent investment in nurses”, press release, April 7, 2020, at <https://www.who.int/es/news-room/detail/07-04-2020-who-and-partners-call-for-urgent-investment-in-nurses> (consultation date: August 30, 2020)

<sup>33</sup> WHO, “Figure 1 Density of nursing personnel per 10,000 population in 2018”, in *State of the world's nursing 2020: executive summary*, Geneva, WHO, 2020, pg. 3, at <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331675?>(consultation date: August 30, 2020).

Alleviating this situation — for the short and medium term — is Oaxaca, one of the Mexican states that is standing out for investing in the training of first class nursing personnel. Less than a decade after starting the Nursing career, with robotized clinics and hospitals, the Oaxaca State University System (SUNEO) has achieved the first places at a national level in the Ceneval's General Knowledge Exams (EGEL) in that field,<sup>34</sup> thus filling the global deficit for and from Mexico. For all the above reasons, it is clear that medical personnel have become an important actor that makes the difference between one country and another, in terms of health, at the international level.

### Multinational pharmaceutical corporations

Another actor that has re-emerged with renewed prominence is the multinational corporations in pharmaceutical and technological industries. Whereas in past decades the multinationals had become important global players, today they are increasingly visible as the pandemic has also opened up a space for them to contribute, together with nation States, to achieving a global health solution by attempting to produce the COVID-19 vaccine. These are partnerships between state and non-state actors that carry out multilateral cooperation exercises through combined efforts.

For Mexico's national interest, the British laboratory AstraZeneca, developing the vaccine in partnership with the University of Oxford, has been identified. Together with Argentina and the Slim Foundation, Mexico is part of a cooperative scheme in the co-production of the experimental vaccine for Latin America (with the exception of Brazil).<sup>35</sup> The aim is to distribute it across the region in a timely manner and at an affordable price by the first half of 2021. In a globalised process, the product developed in England is transferred to Argentina so that the mAbxience laboratory can manufacture the raw material to be sent to Mexico so that, in turn, the Mexican Liomont laboratory can carry out the production and final packaging of the vaccine.<sup>36</sup> Although this is the most advanced cooperation scheme, Ebrard has stated that Mexico has also directed its interest to the development of the vaccine with China, the United States, France and Russia, in order to guarantee access to other vaccines that are in phase 3.

---

<sup>34</sup> Oaxaca State University System (SUNEO), *Hechos 2020*, Oaxaca, SUNEO, 2020, pg. 129.

<sup>35</sup> Ministry of Foreign Affairs, "México y Argentina encabezan reunión virtual de la Celac sobre acceso a la vacuna experimental contra covid-19", release no. 234, August 17, 2020.

<sup>36</sup> Liomont, "El laboratorio mexicano Liomont será responsable del proceso final de la potencial vacuna contra el COVID-19", August 13, 2020, at <https://liomont.com.mx/2020/08/14/liomont-proceso-final-vacuna/> (consultation date: August 31, 2020).



The multinationals that stand out in this context are AstraZeneca, the American pharmaceutical company Pfizer — associated with the German company BioNTech — and the biotechnology company Moderna Therapeutics, all three of which have already advanced vaccines in the third phase. Other notable corporations are the us biotech company Gilead Sciences (which is working with Pfizer to produce Remdesivir), the French company Sanofi, which is currently working with the British company GlaxoSmithKline (GSK) — its traditional rival —; Johnson & Johnson (via Janssen), Novavax, Roche, Novartis, Inovio and, in China, the pharmaceutical company Sinopharm — together with the Institute of Biological Products of Beijing (China) — and the biopharmaceutical company Sinovac Biotech (China), among others.<sup>37</sup>

In one way or another, pharmaceutical companies are competing in a race to develop the vaccine for its “natural” economic rationality and to increase its prestige. In fact, the pandemic increased the prices of pharmaceutical corporations on the stock exchanges. With the exception of Pfizer, virtually every company working on a COVID-19 vaccine has risen on the stock exchange.<sup>38</sup> Although not yet defined, the final market price of the vaccine is an important issue where the variable of cooperation with the governments of the countries with which these multinationals have signed agreements

---

<sup>37</sup> National Chamber of the Pharmaceutical Industry (Canifarma), “La industria farmacéutica frente a la pandemia de covid-19”, in CódigoF, at <https://codigof.mx/la-industria-farmacéutica-frente-al-covid-19/> (consultation date: August 31, 2020).

<sup>38</sup> Rosalía Lara, “La carrera por la vacuna contra el COVID-19 acelera a las farmacéuticas en bolsa”, in *Expansión*, August 10, 2020, at <https://expansion.mx/mercados/2020/08/10/carrera-vacuna-covid-acelera-farmacéuticas-en-bolsa> (consultation date: August 30, 2020).

will surely play a role. From a critical point of view of the international political economy, governments should be cautious about their dependence on the private sector, via multinational corporations, to develop the vaccine. Legal frameworks to guide this cooperation will be critical.

### Social movements

Last but not least, among the new actors disrupting world politics is the organised society with a cause, translated into social movements. Their role in contemporary world politics is no less important: social movements bring down governments, give visibility to the violated, question institutions and place issues on the social-political agenda, making both governments and societies as a whole aware of them. And, although organised society as an actor is not novel, its reevaluation as an agent of change (allowing us to equip agency groups) has been shaped, to mention just a few examples, by the Arab Spring against oppressive dictatorial governments; with the global protest “a rapist in your way” (“un violador en tu camino”), which makes oppression and the violation of women’s human rights visible; with the protests of Latinos against white supremacist terrorism such as that in El Paso, Texas, or with the mass mobilizations against racism and discrimination since the murders of George Floyd and Jacob Blake by the police. Iconic figures have represented or led causes with high international impact: Waris Dirie, Malala Yousafzai or



Greta Thunberg, are contemporary examples of movements trying to transform reality in various parts of the world.

Thus, medical personnel, pharmaceutical corporations, social movements, as well as NGOs with different causes, cybercriminals, universities, the media and many other relevant actors continue to join and will continue to reconfigure world politics in a range of ways, with different intensities, and must be watched over.

### **A final note**

Beyond 2020, Mexico must rise to the challenges, beginning or continuing, in this third decade of the 21st century: the pandemic itself, transnational criminals, environmental degradation, technological changes and post-truth; all crucial issues for understanding current and future needs and trends, in this anomalous context of international political restructuring whose vortex, for now, is the COVID-19 pandemic.





# Beyond Traditional Powers: Mexico's Strategic Future

ULISES GRANADOS

Department of International Studies-ITAM

XÓCHITL ANTONIA RODRÍGUEZ

Higher Education Centre Licenciado Benito Juárez García

## Introduction

The world is currently experiencing moments of intense political, economic and social transformation, with the multiplicity of poles of power on the international stage being one of its main characteristics, as well as the need for greater collaboration between state and non-state actors in order to address a plethora of issues on global governance. At present, apart from the traditional displays of political and military strength from powers such as the United States, a few European Union nations and the permanent members of the U.N. Security Council, various countries have now established themselves as middle economies — no longer emerging as such — and today we are talking about the middle powers and their relative influence on the international stage. This transformation also highlights the United States' desire, or failure, to relinquish its primacy on the international stage after almost thirty years since the end of the Cold War, in a renunciation of its “liberal hegemony” on the planet.<sup>1</sup>

What is the importance, for Mexico, of this shift of classic power from the traditional powers to other actors? What relevance does this diversification from traditional “hard” power to “softer” and “smarter” versions hold for the country? What should be the strategic future for Mexico in the light of these changes in the nature and direction of power? Beyond the destination shared with the United States and the permanent efforts to maintain mutually beneficial relations with European countries such as France, Germany and the United Kingdom, Mexico needs to adjust its foreign policy objectives by taking advantage of the opportunities represented by the existence of new poles of power in the world, new international dynamics, reconfigurations of trade flows and the efforts of various nations

---

<sup>1</sup> Stephen Wertheim, “The Price of Primacy. Why America Shouldn't Dominate the World”, in *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 2, March-April, 2020, p. 20.

to have a greater impact on the international stage. At the same time that Mexico must approach nations that support multilateralism and the strengthening of international law, two tools crucial for peace and the development of an international society in which Mexico is immersed in the era of deep globalisation, Mexican diplomacy must identify and fully embrace these opportunities for shifts in power across the world.

This text first identifies the dynamic movements of the poles of power in the international system. Secondly, it highlights the relevance of China and India in the current configuration of the international order and their contributions as poles of power in both the present and the future, while identifying the opportunities that these actors represent for Mexico. Third, the reflection underlines the importance that Japan continues to have on the international stage and South Korea's efforts to establish itself as a middle power with a bearing on diplomacy and regional security, and identifies the advantages that these two particular cases offer for Mexico's strategic diversification in the Asian-Pacific region. Fourth, it outlines the current limitations of South Africa and Turkey as poles of power owing to South Africa's poor economic performance and internal political problems, and to the nationalist and combative tendencies of the current Turkish regime in its area of influence. Given these scenarios, this text calls for caution regarding Mexican foreign policy in order to calibrate goals and expectations with these fragile regional poles of power. Finally, elements are presented for the identification and assessment of the role of some non-state actors in the current reconfiguration of international power, as well as recommendations for Mexico to benefit from the identification of those non-state actors that can support the country's development project and its image in the international community. The final reflections highlight the need to remain attentive to the changing flows of international power, with the aim of making the best use of them for the country.

### **Shifting poles of power in the international system**

The end of the Second World War saw the emergence of bipolarity between the Soviet Union and the United States to the detriment of a Europe that had been at the forefront of international relations since the Peace of Westphalia in 1648. However, the emergence of the United States and its importance during the Cold War, through the creation of the international liberal order, laid the foundations for the slow emergence of new actors on the international stage both during the Cold War and after the fall of the Berlin Wall and the break-up of the Soviet Union, which in turn has so far brought about a particular shift in the poles of international power.

The United States' decision to aid in the recovery of Japan's economy since the 1950s finally enabled the Asian country to become an economic powerhouse and the world's

leading donor of official development assistance from 1992 to 2001.<sup>2</sup> Support for various economies in becoming Asian Tigers since the 1960s, for India in its efforts to position itself as a more proactive player in the Indian Ocean region since the 1990s, and for the normalisation of relations with China since the 1970s have slowly but inexorably caused the poles of power to shift from the Atlantic region between the United States and Western Europe to the U.S. Pacific Ocean region in East and South Asia. In view of a Japan that has been facing almost 30 years of economic stagnation, the United States is paying particular attention to the new power and security dynamics led by China and India in Asia, the resurgence of Russian military power in Central Asia, Northeast Asia and the Middle East, and the emergence of middle powers on the Korean peninsula, in the Bosphorus Strait, in Oceania and in South America.



The recent dynamics of the past twenty years reveal yet another characteristic of the post-Cold War international system; namely, that the shift in power is not only from the United States and Europe to the Middle East and Asia — both southern and eastern — but also from north to south, a true telluric movement from the industrialised north to the global south. Although there is no other economic-military power that currently compares to the United States and the nuclear weapons it possesses, in addition to Russia, the United Kingdom, France, China, North Korea and Israel, today the persistence of politics in its most realistic quintessence is revealed: hard power, the rise of the so-called middle powers and

---

<sup>2</sup> Kevin G. Cai, *The Political Economy of East Asia: Regional and National Dimensions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 69.

some emerging economies have brought to light a world with diffuse, scattered poles of power; a multipolarity in the international system. These new poles of power on the international stage project particular dynamics: some are soft power (attractive as examples of countries worthy of following), while others require greater representation at international forums and in global institutional mechanisms; others are undoubtedly magnets for regional agreement on issues related to global governance, and all of them move relatively comfortably below the traditional power politics of the world powers, achieving a variety of national and regional objectives. In view of this diffuse and constantly changing multipolarity, Mexico, it should be recognised, should take advantage of areas of diplomatic projection, economic opportunities and new partners in regional and global political dialogue, diversifying its traditional relations with the United States and looking beyond its immediate environment: Central and South America.

### China and India: references of a mutating world order

Elbridge A. Colby and Aaron Wess Mitchell ask how the current Trump government should calibrate its overall strategy in the new era of major power struggles.<sup>3</sup> But if the allusion was to Russia and China, the two most important adversaries of the United States in Eurasia, attention should probably be focused on the two most relevant actors in the dynamic Indo-Asian-Pacific region, an adversary and an ally, China and India, respectively.

China is perhaps the most striking case in modern history demonstrating how a backward and rural country has become, in little more than forty years, the second most important economy in the world, a leader in new generation technologies, with the most tangible proposal for revitalising the world economy (the Silk Road Initiative, SRI) among the international community, and with geopolitical ambitions only comparable to those of the United States and Russia. China's economic development is nothing short of incredible. With a GDP of \$14 trillion at current prices in 2019 (only below the United States with a GDP of \$21 trillion), China saw average year-on-year growth of 10.69 per cent from 1992 to 2007, rather a historic feat for any modern nation.<sup>4</sup> Since its entry into the World Trade Organisation, China has become the leading trading partner of a large number of countries worldwide, enabling it to increase its economic, political and diplomatic power across all five continents. On the Asian continent China remains the main trading partner of various nations and with the countries of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) it maintains

---

<sup>3</sup> Elbridge A. Colby & A. Wess Mitchell, "The Age of Great-Power Competition. How the Trump Administration Refashioned American Strategy", in *Foreign Affairs*, vol. 99, no.1, January-February 2020, pp. 118-130.

<sup>4</sup> "China GDP Data And Charts 1980-2020", in MGM Research, April 18, 2019, at <https://mgmresearch.com/china-gdp-data-and-charts-1980-2020/> (Consultation date: September 15, 2020).



a comfortable trade surplus (with the exception of Singapore). As a nation with clear geopolitical ambitions, today China projects its naval power over various seas, the Indo-Asian-Pacific region being the most affected. On the American continent this economic power has led to a trade war with the United States, but has also earned it the consolidation of partners in Latin America and the Caribbean. If China succeeds in truly involving the Latin American region within the framework of the China-CELAC Forum to the SRI, China's presence in the hemisphere will consolidate its position at the expense of the United States.

This growing importance of China on the international stage has set off alarm bells in the United States' political and academic establishment, warning that the era of a new system in the balance of international power has arrived. In the areas of trade and investment, China has established the SRI to connect with Europe through Southeast Asia, Central Asia, the Indian Ocean and the east coast of Africa. China is the main trading partner of most nations on the African continent and China's presence is growing continuously in Latin America and the Caribbean. This new pole of power has been able to confront the United States in a trade war, currently in a fragile truce, with the recently signed Phase One Agreement, which has forced several nations to reconsider the vulnerabilities in their national security in view of China's technological progress in artificial intelligence, nanotechnology and fifth-generation wireless communication (5G).

With regards to Mexico, the relationship with China in the face of this global presence represents both risks and vast opportunities. Risks because of the impact China already

has on Mexico's relationship with the United States and the barriers placed in the way of greater economic and commercial ties between Mexico and the United States, as Article 32.10 of USMCA demonstrated. Risk are also implied due to the growing trade deficit that has increased dramatically over the years. But for Mexico, there are also vast opportunities in accessing technology, markets with high purchasing power, investments in its territory, and in general for various needs of the current government's development project. Although closer ties with China may have repercussions on tensions between Mexico and the United States, Mexico could pursue its national interest under the banner of diversification, taking advantage of China's global drive in the economy, multilateral diplomacy, technical and educational cooperation, and the new technologies that are shaping international relations in the new century.



India, the so-called largest democracy in the world with its 1388 million inhabitants, is particularly relevant in today's world as it contributes to around 15 per cent of global growth and its future potential, making it a pole of international power in its own right. It is estimated that, from currently being the seventh world economy, India will become the third largest by 2030.<sup>5</sup> Despite suffering a significant drop in its economy in 2019,<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Edna Curran, "India Likely to Surpass U.S to Be World's Second Largest Economy by 2030", *The Economic Times*, January 9, 2019, at <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/india-likely-to-surpass-u-s-to-be-worlds-second-largest-economy-by-2030/articleshow/67448036.cms> (Consultation date: September 15, 2020).

<sup>6</sup> Daniel Moss, "View: How India's Economy Came Back down to Earth", *The Economic Times*, December 30, 2019, at <https://economictimes.indiatimes.com/https://economictimes.indiatimes.com/news/econ->

India is still considered a middle power with year-on-year growth rates similar to those currently maintained by China during the period of economic cooling; it is also a member of BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa), who, together with China, is the driving force behind this association. It has also been an important ally of the United States *vis-à-vis* China in the geopolitics of South and Southeast Asia. Furthermore, India is a relevant economy in the Asian-Pacific region, which was able to set the course for the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), the alternative free trade mega agreement to the Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership Agreement (CPTPP) in which the ten economies of ASEAN plus Japan, China, South Korea, Australia, India and New Zealand participated. Unfortunately, not dissimilar to the United States in the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPPA), India has decided to stay out of the final RCEP negotiations because it is outside of its economic interest. And even without participation in the RCEP and without yet belonging to the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum, it is already capable of slowly shaping international economic relations from the Indian Ocean to Oceania and the South Pacific with neighbouring countries, China, Japan and South-East Asian nations.

New Delhi is also participating in the strategy shared with the United States, Japan, Vietnam and Australia, which consists of maintaining the Indo-Asian-Pacific region as a free region open to trade and the free flow of people, goods and services, in a critical and counterbalancing moment for China and its maritime policy. India has finally decided to participate more proactively in the nascent regional maritime security initiatives that seek to give priority to international rules, the law of the sea and the rule of law. As a middle power and a pole of power in the Asian region, India is strengthening political, military and consultative relations with countries in the Indian Ocean, the South China Sea and the Pacific Ocean in order to increase trade, security and freedom of the seas, and has also enhanced its relations with Vietnam, the Philippines, Australia, Japan and the United States, among others.

For Mexico, opportunities with India as the current pole of power have so far been overshadowed by relative remoteness and apparent bilateral disinterest. With an incipient bilateral trade of just over \$10 billion, India represents for Mexico, however, an important market with a large consumer population and a potential partner in areas of information technology. With Mexico being its main trading partner in Latin America,<sup>7</sup> India

---

*omy/finance/how-indias-economy-came-back-down-to-earth/articleshow/73021942.cms* (Consultation date: September 15, 2020)

<sup>7</sup> Máximo Santos Miranda, “La India: un mercado que México debe potenciar”, in *Forbes México*, August 19, 2019, at <https://www.forbes.com.mx/la-india-un-mercado-que-mexico-debe-potenciar/> (Consultation date: September 15, 2020).



represents for the Mexican economy a country with year-on-year GDP growth rates that will offer Mexico the placement of products in that market, and with a significant number of upper class citizens who can purchase Mexican products and travel to Mexico. On the diplomatic front, the two countries agree on a range of issues at the United Nations and the G20. A greater dialogue between India and Mexico is expected in the near future, as witnessed by the invitation extended to the Sub-Secretary of Foreign Affairs, Julián Ventura Valero, to participate in the fifth conclave of the Raisina Dialogue in January 2020, India's most important forum for exchanging views on geopolitics and geoeconomics, which highlighted Mexico's ties to that nation, the Latin American perspective on social inclusion and global governance, climate change, migration and corruption, among other issues of common interest.<sup>8</sup>

### Japan and Korea: poles of power in a transforming world

In purely economic terms, Japan remains, as the world's third largest economy and one of the major donors to developing countries, a particularly relevant country on the international stage. In terms of political and diplomatic influence, Japan shares various values (such as democracy, respect for human rights and the rule of law), enabling it to maintain a high stature and prestige in international society and at multilateral forums, without even having much influence on today's dynamic international processes related to peace and security. As a middle power and in view of China's astonishing economic and military progress, Japan is reflecting on its role both in its region and in the world. In view of the evident withdrawal of America's commitment to the security architecture of Asia and its 70-year commitment to free trade in the Asian-Pacific region, as well as China's initiative to integrate nations into its new *SR1* and the need to reactivate its economy by using new technologies as the driving force, Japan is engaged in deep transformations that make it an excellent powerhouse internationally and, in this light, an opportunity for Mexico.

First, Japan is now seeking a more independent foreign and security policy, including sending troops overseas and on U.N. peacekeeping missions. Second, it is leading the already signed CPTPP to impulse free trade in the Asian-Pacific region, in the absence of the United States. Third, it advocates a free and open Indo-Asian-Pacific macro-region

---

<sup>8</sup> The Mexican Embassy in India, "Mexico's Deputy Secretary of Foreign Affairs is First High-Level Latin American Government Official to Speak at Prestigious Raisina Dialogue", press release, January 23, 2020, at <https://embamex.sre.gob.mx/india/index.php/sala-de-prensa-press-releases/53-mexico-s-deputy-secretary-of-foreign-affairs-first-high-level-latin-american-government-official-to-speak-at-raisina-dialogue> (Consultation date: September 15, 2020).

for the flow of goods, people and services, without Chinese hegemony in those seas. And fourth, taking a quantum leap from the Abenomics of 2012, Japan now bases its growth strategy on the new concept of Society 5.0, in which new technologies, new regulations, more investment from and to Japan, and more competitive business models will play a leading role in the country's economic take-off in the short term.<sup>9</sup>



For Mexico, the relationship with a Japan that is relevant in the international community, still economically powerful and with longstanding ties of accord between the two countries, is an unavoidable opportunity in the near future. Fifteen years after the Economic Partnership Agreement entered into force, the two nations are trading more extensively, maintaining a strong business presence in the Bajío region in particular, and have developed various exchange, scholarship, technical cooperation and training programmes. Although Mexico maintains a significant trade deficit with its Asian partner, the opportunities to take advantage of cooperation spaces within the Japanese Society 5.0 strategy, to use financing mechanisms with Japanese banks and to diversify the trade matrix beyond the automotive sector should be fully exploited in the coming years.

Similarly, within the Northeast Asian region, South Korea's role as a regional powerhouse is of particular relevance. As the world's twelfth largest economy, it currently holds a leading position as a middle power in areas of soft power projection, diplomacy

---

<sup>9</sup> "Abenomics", in JapanGov, June, 2020, at <https://www.japan.go.jp/abenomics/index.html> (Consultation date: September 15, 2020).

for human security,<sup>10</sup> mediation with North Korea in the process of denuclearising the Korean peninsula, guaranteeing stability in that region by hosting US military forces, and as an active participant in multilateral forums such as the G20 and in mechanisms such as MIKTA (Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey and Australia) from 2013. In economic terms, Korea continues to promote trade opening and aims to become a sphere of free trade of the Asian-Pacific region through the entry into force of the ASEAN-Korea Free Trade Area (from 2007 to 2009), the United States-South Korea Free Trade Agreement (from 2012), the China-Korea Free Trade Agreement (from 2015),<sup>11</sup> and through its interest in the current negotiations for a possible trilateral free trade agreement between China, Japan and Korea. It is also a member of APEC, organising the 2010 summit.

Korea's regional power lies largely in its particular geography: a small nation separated at the end of the Second World War and surrounded by states with their own interests, Korea is today involved in a permanent process of stabilising the peninsula with its hostile northern neighbour, maintaining an alliance with the United States at all costs and sidestepping the various historical, political and security differences with Japan and China. If we add to this its relative lack of natural resources, but at the same time the high economic level of its population (with a GDP per capita of 31,362 dollars in 2018)<sup>12</sup> and the competitive policies of its transnational companies in the world market of high-tech sectors, Korea is a significant player in the Asian-Pacific region with possibilities of influencing the economic development of other nations; it has recently been recognised as an actor with considerable soft power in terms of cultural diplomacy and in areas of global governance.

For Mexico, Korea represents various opportunities in the areas of diplomacy and economy. The participation of Korea and Mexico in the MIKTA mechanism allows Mexico to coordinate common positions within this interregional consultation platform on issues of: a) social development, b) global governance, c) sustainable future, d) climate change, e) risk prevention, f) ocean protection, g) social inclusion and h) education and internet access. In terms of trade opportunities, Mexico should open up opportunities for greater trade and investment with Korean companies in its territory, make inroads into the South Korean market and explore the feasible opportunities of a free

---

<sup>10</sup> Shin-hwa Lee & Chun Young Park, "Korea's Middle Power Diplomacy for Human Security: A Global and Regional Approach", in *Journal of International and Area Studies*, vol. 24, no. 1, June, 2017, p. 22.

<sup>11</sup> Troy Stangarone, "Three Questions about the Korea-China FTA", in Korea Economic Institute of America, at <http://keia.org/three-questions-about-korea-china-fta> (Consultation date: September 15, 2020).

<sup>12</sup> "Historical GDP per Capita by Country|Statistics from the World Bank|1960-201", in Knoema, January 20, 2020, at <https://knoema.com/jesoqmb/historical-gdp-per-capita-by-country-statistics-from-the-world-bank-1960-2018?country=Korea> (Consultation date: September 15, 2020).

trade mechanism through the Pacific Alliance platform, in the event that a free trade agreement is not concluded between the two countries, despite the South Korean government's intentions in this regard.<sup>13</sup>

### South Africa and Turkey: fragile and unstable poles of power

Two other poles of power stand out within the international community, but both have shown recent fragility. The first is South Africa and the second, Turkey, two nations which should nonetheless be on Mexico's foreign policy radar if the country considers it valuable to think beyond the traditional power players.

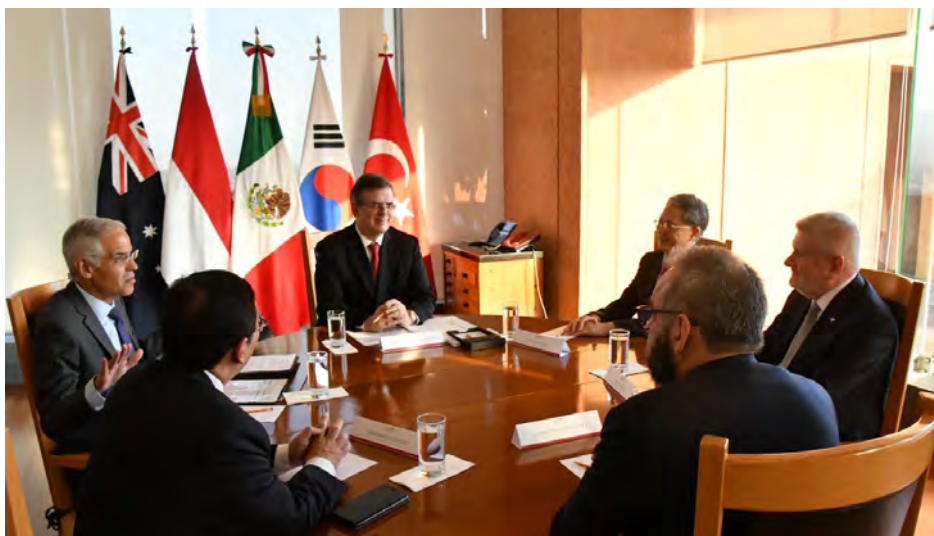
Following the governments of Thabo Mbeki and Jacob Zuma from 1999 to 2018, in 2018 the administration of current South African President Cyril Ramaphosa began an important reflection on the role the country plays in the international community, on the African continent and on the relevance South Africa could continue to have in the multilateral sphere,<sup>14</sup> or whether it should concentrate on national problems, on its own economy and on raising the standard of living of its population, at the expense of playing a more active role on the regional or international stage.

In view of its brilliant economic performance in 2006, with a GDP of 5.6 percent year-on-year, its leading role in the transformation of the Organisation of African Unity into the African Union, in the establishment of the IBSA Group (India, Brazil and South Africa) in 2002 and in the election of South Africa as a non-permanent member of the U.N. Security Council for the 2007-2008 biennium, this nation was shaping up as an emerging power from which the African pole of power could project itself on the international stage. Particularly since South Africa's entry into BRICS in 2011, there was hope that this country would reflect the geographical diversity of the new poles of power on the international scene. Unfortunately, nine years after its entry, South Africa's economic performance and its own political problems may erode the country's significance in that group. Despite the interest in maintaining leadership in the Southern African Development Community (SADC) and the rotating presidency of the African Union by 2020, in its interest in representing Africa as the only G20 member country, as well as in becoming a non-permanent member of the U.N. Security Council for the third time in 2019-2020,

---

<sup>13</sup> "Sudcorea afina TLC con México", *El Heraldo de México*, February 6, 2020, at <https://heraldodemexico.com.mx/orbe/sudcorea-afina-tlc-con-mexico/> (Consultation date: September 15, 2020)

<sup>14</sup> Maxi Schoeman & Chris Alden, "How South Africa Should View Foreign Policy in a Changing World Order", in *The Conversation US*, July 9, 2018, at <https://theconversation.com/how-south-africa-should-view-foreign-policy-in-a-changing-world-order-99317> (Consultation date: September 15, 2020).



Ramaphosa's government now seems more interested in rebuilding its national economy and creating sources of employment.

Of particular concern is the IMF's assessment of the economic crisis in South Africa. With annual GDP growth of just 0.8% in 2018, 0.4% in 2019 and an estimated 0.8% for 2020, the IMF has warned that by 2020 there is a great risk that the South African government will take protectionist measures and move away from the spirit of multilateralism.<sup>15</sup> Despite the fact that South Africa's current foreign policy agenda has very clear objectives for the country to play a crucial role in regional stability and prosperity in Africa and in various international forums,<sup>16</sup> the poor economic performance over the past ten years, combined with serious problems of corruption and ideological divisions, has demonstrated South Africa's fragility to establish itself as a strong powerhouse.

In this context, Mexico's opportunities for cooperation with South Africa have been modest. Although the visits of Foreign Ministers Rosario Green in 1999, Patricia Espinosa in 2009 and José Antonio Meade in 2014 and 2017, Presidents Vicente Fox in 2002, Felipe Calderón in 2010 and Enrique Peña Nieto in 2013, and more recently Sub-secretary Julián Ventura Valero in 2019 are noteworthy, and a significant number of agreements, conventions and memoranda have been signed for over twenty years, total bilateral trade

---

<sup>15</sup> Larry Claasen, "SA Economy: Time to Start Praying", in MoneyWeb, February 4, 2020, at <https://www.moneyweb.co.za/news/economy/sa-economy-time-to-pray/> (Consultation date: September 15, 2020).

<sup>16</sup> "International Relations", in South African Government, at <https://www.gov.za/about-sa/international-relations#SA%20Foreign%20policy> (Consultation date: September 15, 2020).

nevertheless remains low at 460 million USD in 2017.<sup>17</sup> This low level of commercial interest contrasts, however, with the opportunities for Mexico in winning the support of the African nations, with the fundamental support of South Africa within the African Union, for Mexico's candidature to occupy a non-permanent seat on the UN Security Council in 2021-2022. In other words, South Africa has the potential, modest but nonetheless existent, to be the main interlocutor and promoter of Mexican interests on that continent in matters of global governance, multilateralism and the most relevant UN agendas (Agenda 2030, climate change and poverty reduction, among others). In this sense, at the level of bilateral cooperation, parliamentary diplomacy between the two countries seems to be advancing through dialogues on cooperation in public security, education, tourism, trade, protection of native peoples, water treatment and protection of women's rights.<sup>18</sup>

Turkey is another clear example for Mexico of an emerging pole of power on the international scene since the beginning of the past decade, a pole that is nonetheless fragile and unpredictable in the face of the personal leadership of its current leader. President Recep Tayyip Erdoğan, who became prime minister in 2003 and 2011, and then president in 2014 and 2018, has shaped Turkey's relations with the world under the banner of the "new Turkey", expanding the country's influence in Syria, northern Iraq and strengthening ties with Russia, Iran and China. As the former chancellor and prime minister Ahmet Davutoğlu stated in his book since 2001, Turkey, the heir of the Ottoman caliphate, had to change from an "appendix" state of the West to become a pivotal state.<sup>19</sup> Unfortunately, Turkey seems to be moving towards a more nationalistic and repressive regime, coupled with the fact that the country faces major economic problems, including growing corporate debt and a severe drop in direct foreign investment.<sup>20</sup> On the international plane, the Erdoğan regime has made it clear that it wishes to become more directly involved in the geopolitics of the Middle Eastern region; this is evidenced by direct military presence in northern Syria, its current interest in repatriating over a million Syrian refugees from its territory to northern Syria, and its intention to redefine maritime borders with Libya in the

---

<sup>17</sup> Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "República de Sudáfrica. Ficha Técnica", June 9, 2020, at [https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F\\_Sudafrica.pdf](https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Sudafrica.pdf) (Consultation date: September 15, 2020).

<sup>18</sup> "El Grupo de Amistad México-Sudáfrica define agenda de trabajo bilateral", in *Mi Punto de Vista*, January 17, 2020, at <https://www.mipuntodevista.com.mx/el-grupo-de-amistad-mexico-sudafrica-define-agenda-de-trabajo-bilateral/> (Consultation date: September 15, 2020).

<sup>19</sup> Kaya Genc, "Erdoğan's Way", in *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 5, September-October 2019, p. 32.

<sup>20</sup> Jonathan Spicer & Can Sezer, "Cold Turkey: Investors Exodus Tests Erdoğan's Economic Experiment", in *Reuters*, February 5, 2020, at <https://www.reuters.com/article/us-turkey-erdogan-markets-analysis/cold-turkey-investor-exodus-tests-erdogans-economic-experiment-idUSKBN1ZZoK7> (Consultation date: September 15, 2020).

Mediterranean Sea, at the expense of Greece and Cyprus.<sup>21</sup> In view of this recent position, greater rapprochement between Turkey and Russia can be glimpsed in the near future to the detriment of the US presence in the region, which in practice means that Turkey is rising on the international stage as a pole of power that is not only fragile in the face of the region's geopolitical upheaval but also as a pole of power that could in fact be described as a possible source of instability in the region as a middle power.

For Mexico, these two countries, South Africa and Turkey, remain important on the respective regional scene, but engaging with them must be in line with their economic limits in the case of South Africa and geopolitical ambitions in the case of Turkey. This calls for caution. Undoubtedly the best gateway for economic interests in Africa is South Africa, while both nations, South Africa and Turkey, continue to carry significant weight in their respective regions in view of the potential of reaching a consensus on peace, security, economic development initiatives and issues of global governance and multilateralism within the UN in general. As witnessed by the invitation extended to Mexico in 2017 to the BRICS Plus summit, Mexico can participate in cooperation mechanisms from Latin America and the Caribbean with the members of that mechanism, including South Africa. With Turkey, for its part, Mexico is maintaining the current momentum of the MIKTA group in coordinating common positions on global and regional agendas through international forums, even though Turkey's own presence in that mechanism could be subject to a review if it continues the particular policy of Erdoğan of projecting Turkish power in its region.

### The role of non-state actors in the reconfiguration of power

Finally, the existence of some non-state actors as relevant political forces in international society should be recognised. With the spread of power on the international scene, actors other than national states are becoming more important; in the face of what has been described as a “diplomatic deficit”<sup>22</sup> in international relations structures, some countries are taking advantage of these non-state actors to advance their respective agendas. Indeed, non-state actors represent a response to the current inability of states to solve an increasing number of global challenges on their own. Many non-state actors have the

---

<sup>21</sup> Marc Pierini, “How Far Can Turkey Challenge NATO and the EU in 2020?”, in Carnegie Europe, January 29, 2020, at <https://carnegieeurope.eu/2020/01/29/how-far-can-turkey-challenge-nato-and-eu-in-2020-pub-80912> (Consultation date: September 15, 2020).

<sup>22</sup> “A Diplomatic Deficit? The Rise of Non-State Actors”, in British Council, February 2018, at <https://www.britishcouncil.org/research-policy-insight/insight-articles/diplomatic-deficit-actors> (Consultation date: September 15, 2020).





issue are provided and common actions are taken.<sup>24</sup> A recent example may be the combined international efforts to contain the coronavirus epidemic in China and around the world from January 2020. In these efforts, transnational pharmaceutical companies, large aviation firms and some non-governmental organizations (NGOs), such as Médecins Sans Frontières (MSF), are working full-time to address the crisis and are working closely with concerned governments to confront, mitigate and eventually resolve this global problem.

Non-state actors, in their broadest sense, include a wide range of actors, such as civil society groups, academic organizations, transnational corporations, NGOs and even non-legitimised groups such as guerrilla organizations, cartels and terrorist organizations. In particular, non-legitimised groups, also called violent non-state actors, have played a major role in shaping international relations in zones of conflict. In the Middle East the most representative cases are the groups Hamas, al-Qaeda, Islamic State for Iraq and Syria (ISIS) and Hezbollah.

Within the hybrid of current international politics in which states alone cannot achieve their goals, pursue their own national interests and face global problems affecting their territory, Mexico needs to identify which non-state actors have sufficient power to influence, benefit or affect its domestic policy, foreign policy and the role it plays within the international community. In the economic sphere, it became clear that powerful US companies coordinated policies with their government during the negotiations for the signing of the USMCA; now it is the task of the Mexican government to assess which transnational companies, from outside the US, it is profitable to engage with in order to respond to the country's infrastructure, trade, investment and energy needs. Beyond the well-known link with the economy of the North American region, Mexico should open more opportunities to important Chinese, Japanese and Korean companies, firms with considerable economic power that should be used to generate employment, receive technology and build infrastructure. It is also imperative to recognise the degree of importance that some information technology and network firms have in the socio-political stability of countries and in the security of their cyber systems. On issues such as migration on the southern border or transnational organised crime, Mexico must be aware of the role of companies that own networks where information is disseminated that can potentially damage the country's image. In other issues, such as next generation technology (e.g. 5G network), Mexico must evaluate the opportunities and risks of greater market penetration from important firms such as Huawei, which has been the subject of constant attacks by some governments around the world.

---

<sup>24</sup> Raffaele Marchetti, "The Role of Non-state Actors in the Future of Global Governance and International Security", in *Beyond The Horizon*, April 9, 2019, at <https://behorizon.org/the-role-of-non-state-actors-in-the-future-of-global-governance-and-international-security/> (Consultation date: September 15, 2020).

## Conclusions

Mexican diplomacy is tasked with clearly identifying and fully accepting the current changes in power relations around the world, in order to provide the best diagnostics for the formulation of policies that benefit the country. The current covid-19 pandemic facing the world has demonstrated the levels of initiative, success and leadership of the poles of power analysed above; in the face of this reality, Mexico is acting accordingly. The Asian nations, the first to suffer from the initial wave of contagion, reacted to the evident lack of initial leadership of the United States: China, with the large allocation of resources and massive organisation and controls, South Korea, with prompt measures of isolation and mass testing, and Japan, to a lesser extent, by postponing the northern summer sports competition. In tackling the pandemic, Mexico recognises the areas of cooperation and medical solidarity opened up on the other side of the Pacific.

Mexico must take advantage of the new areas of power to push forward its domestic and foreign policy agenda. It must diversify intelligently, taking advantage of the historical momentum and the huge potential China has with Mexico and Latin America. It should also make full use of the recent economic strategies of countries like Japan and South Korea and of potential markets like India to stimulate the Mexican economy grow as soon as possible. The Mexican government should energise MİKTA in order to take advantage of the greater potential for collaboration with South Korea and Turkey, as well as South Africa at the head of the African bloc, in Mexico's permanent efforts to place priority issues of the current administration and of common interest to the international community in multilateral forums, such as the search for coronavirus vaccines, the G20 and the United Nations. Finally, academia and diplomacy in Mexico must advance in the knowledge of the potentialities, benefits and risks represented by various non-state actors in the distribution of national, regional and global power. A comprehensive foreign policy strategy, based on all the elements reviewed above, is essential for Mexico, which urgently requires new compasses in the rough waters of the 21st century.



# Two Decades of Hemispheric Order Upheaval in the Americas

THOMAS LEGLER

Department of International Studies-Universidad Iberoamericana

ARTURO SANTA CRUZ

Center for North American Studies of the UCSSH-Universidad de Guadalajara

There has been a profound sense of malaise across the Americas in recent years. Promising developments in North American, Latin American, and South American cooperation during the 1990s and the first years of the new millennium have been superseded by the stagnation and decay of a series of mechanisms of inter-state cooperation, as well as renewed political and ideological tensions among a number of leaders and governments of the Americas. It is instructive that at the time of writing of this article, much of the existing governance architecture that could have been brought to bear in the struggle against the COVID-19 pandemic has been absent or dysfunctional. This is not accidental but symptomatic of more deeply rooted problems of international order. On the one hand, a number of observers underline a mounting crisis of multilateralism and regionalism that has affected North America, Latin America, South America, and the Inter-American system since around 2014-2015.<sup>1</sup> On the other hand, some link the Western Hemisphere's woes to the ongoing transformation of the global liberal order, including a dramatic ongoing global power shift and recent developments in global capitalism.<sup>2</sup>

Nestled between these trends in hemispheric-wide and intra-hemispheric cooperation and global order, there is another level of explanation that has been widely studied in other parts of the world such as East and Southeast Asia, but that has received scant attention in this continent: hemispheric or regional order.

---

<sup>1</sup> Alberto van Klaveren, "La crisis del multilateralismo y América Latina", *Análisis Carolina* 10/2020, 10 de marzo de 2020; Detlef Nolte and Brigitte Weiffen (eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, London and New York, Routledge, 2020.

<sup>2</sup> Josette Altmann Borbón (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*, San José, CR, FLACSO Secretaría General, 2019.; Tom Long, "La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la Era de Trump", in *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 114, September-December 2018; Tom Long, "Latin America and the liberal international order: An agenda for research," en *International Affairs*, 94(6), 2018, 1371-1390; Andrés Serbin, "El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar", in *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 114, September-December 2018.

In this chapter, we contend that the current difficulties encountered by the governments of the Americas in confronting serious regional problems such as the coronavirus pandemic or Venezuela’s multidimensional crisis are linked to the persistently problematic state of hemispheric order in recent decades. We argue that the Americas are undergoing an acute form of regional order transition called hemispheric order upheaval. By hemispheric order upheaval, we mean a particularly disorderly type of regional order transition in which interstate cooperation is seriously impeded by institutional balancing and the coexistence of crisis of authority, leadership deficit, and institutional dysfunctionality.

In what follows, we divide our analysis into three parts. First, we provide an overview of the study of hemispheric order and our main concept — Western Hemispheric order *upheaval*. Second, we sketch how this upheaval has been manifested across four crucial components of hemispheric order: power dynamics, normative considerations, institutional architecture, and regional identity or community. Finally, we briefly consider the implications of our analysis for Mexican foreign policy.

### The notion of hemispheric order upheaval in the Americas

Following John Ikenberry, “An international order is a political formation in which settled rules and arrangements exist between states to guide their interactions.”<sup>3</sup> International orders can vary along spatial, political, and institutional lines, from the regional to the global, as well as hegemonic and non-hegemonic. In their regional form, orders are linked to regional trends and processes. From the perspective of comparative regionalism, Tanya Börzel and Thomas Risse posit that regional orders are region-specific combinations of top-down interstate forms of regionalism and bottom-up processes of regionalization driven by civil society actors.<sup>4</sup> We contend that the Americas are currently experiencing a particularly turbulent form of hemispheric order transition that has had a profound and overall negative impact on hemispheric and regional forms of cooperation, precisely at a time when pressing problems such as the COVID-19 pandemic, poverty and inequality, climate change, threats to democracy and human rights, corruption, and transnational forms of organized crime call for more timely and decisive collective responses.

---

<sup>3</sup> G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p. 36. This section draws extensively on Thomas Legler, “A story within a story: Venezuela’s crisis, regional actors, and Western hemispheric order upheaval”, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 109, 2020.

<sup>4</sup> Tanya Börzel and Thomas Risse, “Three cheers for comparative regionalism” in T.A. Börzel and T. Risse, *The Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Regional orders are anchored in regional power configurations. Orders are hierarchical, entailing asymmetrical power relations among their constituent states.<sup>5</sup> According to Ikenberry, orders are constructed and sustained through a combination of power balancing, the use of coercion by dominant powers and, most importantly, the crafting of social contracts or institutional bargains that serve as codes of conduct upon which constituent states craft rules and institutions that simultaneously reinforce and restrict the exercise of authority by leading states while ensuring the active participation of weaker states in decisions that affect them.<sup>6</sup>



In ideal-typical terms, a regional order can be said to function properly when a virtuous circle of region-wide factors underpins the interactions among the states that constitute that order: a relatively stable balance of power, a social compact or institutional bargain, a normative consensus, and shared notions of regional identity or community. When this convergence occurs, regional orders can foster propitious conditions for regional

---

<sup>5</sup> G. John Ikenberry and Daniel H. Nexon, "Hegemony studies 3.0: The dynamics of hegemonic orders", *Security Studies*, vol. 28, no. 3, 2019; David A. Lake, *Hierarchy in international relations*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

<sup>6</sup> G. J. Ikenberry, *op. cit.*

governance;<sup>7</sup> they can underpin decision-making in a way that promotes relatively stable interstate cooperation and provision of public goods. When regional orders work, we almost take for granted that regions serve as filters or containers for privileging regional or local problem solving and the containment of incursions by extra-regional/foreign actors into regional affairs.

Nonetheless, regional orders are sensitive, contested, and evolving ecologies, or institutional environments.<sup>8</sup> The *organizational ecology* of orders not only conditions the behaviour of participating states but also creates a structure of opportunities and constraints for their actions.<sup>9</sup> As Goh and He have pointed out from the experience of East Asia and South East Asia, regional orders can be vulnerable to systemic disruptions or shocks of either intraregional or extra-regional origins, such as power shifts, economic shocks, or cycles of social protest.<sup>10</sup> The end of the Cold War, the Asian Financial Crisis of 1997-1998, and the 2008-2009 Global Financial Crisis are prime examples of systemic disruptions that triggered significant changes in the interstate configuration of power, or power transitions/shifts, and put into motion more profound processes of institutional change in East Asian and Southeast Asian regional orders.

In her study of East Asia since the end of the Cold War, Evelyn Goh has labelled this phenomenon *order transition*, understood as “significant alterations in the common goals and values, rules of the game, and social structures of international society.”<sup>11</sup> Order transitions entail the redefinition of patterns of interstate cooperation and problem solving, governance institutions, the institutional bargains or social contracts that underpin those institutions, the corresponding roles, rights, and obligations of the states involved, as well as the actor set of states involved.

---

<sup>7</sup> By regional governance, we mean the resolution of specific regional problems via the creation of distinct regional spheres of authority, each of which is accompanied by a corresponding actor set and institutional architecture and is permeated by direct and indirect forms of power. See: Thomas Legler, “Gobernanza Global”, In Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, and Laura Zamudio González, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2013, pp. 253–82.

<sup>8</sup> Alexander Cooley, “Ordering Eurasia: The rise and decline of liberal internationalism in the post-communist space”, in *Security Studies*, vol. 28, no. 3, 2019.

<sup>9</sup> Kenneth W. Abbott, Jessica F. Green and Robert O. Keohane, “Organizational ecology and institutional change in global governance”, *International Organization*, vol. 70, no. 2, 2016.

<sup>10</sup> Evelyn Goh, *The struggle for order: Hegemony, hierarchy, and transition in post-cold war East Asia*, Oxford, Oxford University Press, 2013; Kai He, “Contested multilateralism 2.0 and regional order transitions: causes and implications”, *The Pacific Review*, vol. 32, no. 2, 2018; Kai He, “Role conceptions, order transition and institutional balancing in the Asia-Pacific: A new theoretical framework”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 72, no. 2, 2018.

<sup>11</sup> E. Goh, *op. cit.*, p. 16.

According to He, the interplay of shifting power dynamics and multilateral institutional transformation that characterizes regional order transition in the East Asian and South-east Asian cases is accompanied by what he calls a process of institutional balancing.<sup>12</sup> This concept refers to the balancing behaviour among competing states for influence within formal regional institutions as well as to actions undertaken in order to protect or redefine the rules that make up the normative structure of regional orders.<sup>13</sup> He further asserts that institutional balancing strategies in multilateral forums can vary in terms of whether to include or exclude targeted rival powers. They can also be inter-institutional in the sense of the deliberate creation of one institution to counterbalance and replace another existing one.

As contested and negotiated developments, regional order transitions and their associated institutional balancing processes are non-linear in terms of their eventual endings. Indeed, a transformation of this kind need not lead to another stable state of affairs, a sort of equilibrium — at least not in the short or medium term. Changes in the patterns of interstate behaviour can be more orderly or disorderly, more or less disruptive as well as more peaceful or conflictive. In any event, these transitions are bound to have influence on the governance outcomes of concrete processes of regional problem solving. Among other things, they will potentially affect existing arrangements of interstate cooperation, the provision of regional public goods, and which regional and extra-regional actors participate or are excluded from regional governance activities.

Until recently, few academics have focused explicitly on the problematic of hemispheric order in the Americas. Consistent with Amitav Acharya, it is both conceptually and empirically accurate to speak of an evolving regional order in the Western Hemisphere that is reproduced by regional agency in a way that it is embedded within the global liberal order but distinct.<sup>14</sup> The Western Hemispheric order has had its own complex historical narrative, separate from that of the wider world order. It also reflects a shared history among a group of countries that have sought to define their own rules for how to govern the hemisphere while simultaneously delineating relations with outside actors and the international system.

Among the handful of scholars who do study regional order in the Americas, Thomas Legler has attributed the repeated failure of regional attempts to foster a peaceful and negotiated solution to Venezuela's current multidimensional crisis to the acute problems

---

<sup>12</sup> Kai He, *International balancing in the Asia Pacific: Economic interdependence and China's rise*, New York and London, Routledge, 2009; K. He "Contested multilateralism...", *op. cit.*; K. He "Role conceptions...".

<sup>13</sup> K. He "Role conceptions...", p. 4.

<sup>14</sup> Amitav Acharya, *Constructing global order: Agency and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018



that have plagued Western Hemispheric order in recent years.<sup>15</sup> Arturo Santa Cruz's analysis rescues Arthur Whitaker's notion of the Western Hemisphere Idea as an evolving constitutional structure of norms that has historically underpinned a U.S.-dominated hemispheric order across the Americas.<sup>16</sup> Santa Cruz also emphasizes the study of regional order as regional hierarchy, comprised of differentiated relations of authority among states with asymmetrical power.



The work of Juan Pablo Scarfi, Andrew R. Tillman, and their collaborators converges with that of Santa Cruz in advocating for the revival of the Western Hemisphere Idea as a useful framework of analysis.<sup>17</sup> They agree said concept is “a useful and flexible category for exploring the connections between cooperation and hegemony, engagement and domination, in U.S.-Latin American relations, as well as the complex diversity of the continent and its internal interactions.”<sup>18</sup> Charles Jones suggests that the Western Hemispheric order

---

<sup>15</sup> T. Legler, “A story within...”.

<sup>16</sup> Arturo Santa-Cruz, “Constitutional structures, sovereignty and the emergence of norms: The case of international election monitoring”, in *International Organization*, vol. 59, no. 3, 2005; Arturo Santa-Cruz, *International election monitoring, sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The emergence of an international norm*, New York and London, Routledge, 2005; Arturo Santa-Cruz, *US Hegemony and the Americas: Power and Economic Statecraft in International Relations*, New York, Routledge, 2020; Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its rise and decline*, Ithaca, Cornell University Press, 1954.

<sup>17</sup> Juan P. Scarfi and Andrew R. Tillman, *Cooperation and hegemony in U.S.-Latin American Relations: Revisiting the Western Hemisphere Idea*, New York and London, Palgrave Macmillan, 2016

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 3.

is rooted in evolving continental and regional identities and imaginaries, a distinctive international society with shared rules of conduct, and even a unique “American civilization.”<sup>19</sup> In compatibility with Tom Long, these scholars further call for limiting U.S.-centricity and underlining the role of Latin American agency in hemispheric processes.<sup>20</sup> Although they suggest the existence of a common Western Hemisphere narrative, they are also sensitive to the nuances of how U.S.-Latin American relations have played out historically and spatially across different parts of the hemisphere in terms of hegemony and cooperation.

The Western Hemisphere has endured its ups and downs in inter-American cooperation.<sup>21</sup> Gordon Mace and Jean Philippe Thérien have likened this seemingly cyclical pattern to the Greek mythological character Sisyphus.<sup>22</sup> According to Corrales and Feinberg, the Americas have enjoyed three periods of heightened cooperation that led to the institutional expansion of the Inter-American system: 1889-1906; 1933-1954; and, the 1990s.<sup>23</sup>

Since the last dynamic period of hemispheric regionalism in the 1990s, underpinned by the unipolar ascendance of the United States, hemispheric order entered a prolonged period of order transition during the first decades of the twenty-first century that has culminated in recent years in what we call, in order to avoid any teleological connotations, *hemispheric order upheaval*. By this concept, we mean a unique type of regional order transition that is especially unfavourable to interstate cooperation due to the combination of institutional balancing, crisis of authority, leadership deficit, institutional dysfunctionality, and identity crisis. In what follows, we briefly sketch how this commotion has played out across three geographically distinct parts of the Americas: the continent as a whole and the regions of North America and Latin America.<sup>24</sup> In particular, we look at changes in four sets of order-related elements within the hemisphere as they are manifested in these regions: a) power dynamics, b) normative structure, c) the formal institutional architecture and d) notions of regional identity and community.

---

<sup>19</sup> Charles A. Jones, *American civilization*. London, Institute for the Study of the Americas, 2007; Charles A. Jones, “American civilization”, *Human Figurations*, 2, 1, 2013.

<sup>20</sup> Tom Long, *Latin America confronts the United States: Asymmetry and influences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>21</sup> Javier Corrales, Richard E. Feinberg, “Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions”, in *International Studies Quarterly*, vol. 43, no. 1, 1999; Gordon Mace and Jean-Philippe Thérien, “Inter-American Governance: A Sisyphean endeavor” in G. Mace, J.P. Thérien, and P. Haslam, *Governing the Americas: Assessing multilateral institutions*, Boulder: Lynne Rienner, 2007; Gordon Mace and Dominic Migneault, “Hemispheric regionalism in the Americas” in T.M. Shaw, J.A. Grant, and S. Cornelissen, *The Ashgate research companion to regionalisms*, Farnham, Ashgate, 2011.

<sup>22</sup> G. Mace and J. Thérien, *op. cit.*

<sup>23</sup> J. Corrales and R. E. Feinberg, *op. cit.*

<sup>24</sup> Due to space constraints, we are unfortunately unable to analyze hemispheric order upheaval in Central America and Caribbean, notwithstanding the ample merits for doing so.

## Hemispheric order upheaval in the Americas

The end of the Cold War and the so-called Third Wave of democratic transitions triggered the construction of a new and unprecedented hemispheric order configuration in the Americas during the 1990s. This relatively dynamic moment in hemispheric history was underpinned by four elements: 1. largely unchallenged U.S. power, 2. uncharacteristically cordial relations between the U.S. government and most of its Latin American and Caribbean counterparts, 3. a twin ideological and elite consensus captured in the Washington Consensus and the support for representative democracy, and 4. the rise of an overarching project of hemispheric regionalism that dovetailed nicely with open regionalism trends across different regions in the Hemisphere.

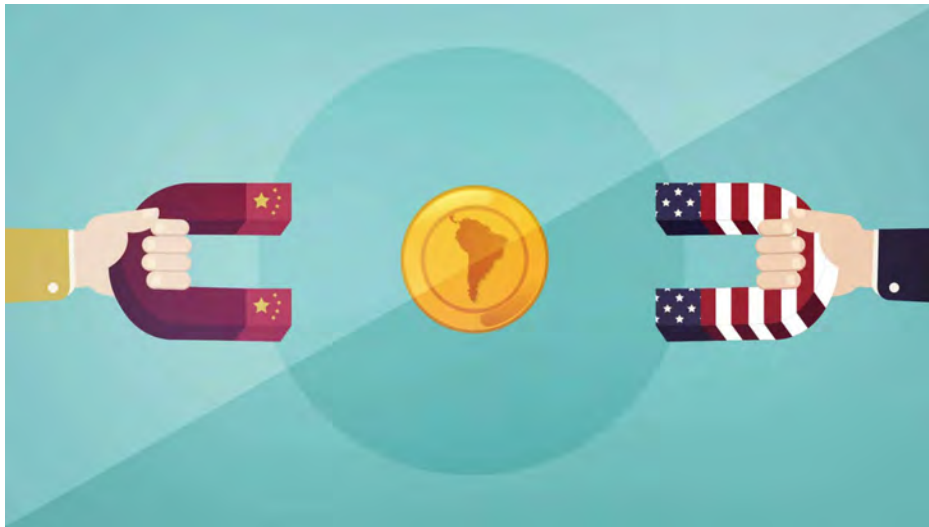
However, a series of systemic disruptions or shocks in the new millennium, both intraregional and extra-regional in their origins, have reverberated across and unraveled the post-Cold War hemispheric order. Although space limitations prevent their elaboration here, they include: the September 11, 2001 terrorist attacks, wave-like electoral trends (from the Pink Tide to the return of the Right), the rise and fall of global commodity prices, a wave of popular protest across Latin America in 2019, a Sino-American global power shift, and the COVID-19 pandemic this year (2020). As we stress in the following pages, a series of cross-cutting trends in terms of power dynamics, normative developments, alterations in the organizational framework for interstate cooperation, and challenges in notions of identity and community add up to a worrisome process of hemispheric order upheaval in recent years.

### *Power dynamics*

Following the unipolar moment in which the United States enjoyed largely unrivaled influence in the Americas in the aftermath of the end of the Cold War, the country has come under a series of challenges to its authority in the hemisphere during the new millennium. Brazil and Venezuela gained increasing notoriety as rising and regional powers that attempted to create an autonomous South American regional order and to promote a process of multipolarization in the Americas, respectively.<sup>25</sup> However, with the benefit of hindsight, in the wake of the downturn in global commodity prices around 2014-2015, we can see that both countries proved vulnerable to the material limits of their newfound,

---

<sup>25</sup> Tom Chodor, *Neoliberal hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking up with TINA?*, New York and London, Palgrave Macmillan, 2014; Tom Chodor and Anthea McCarthy-Jones, "Post-Liberal Regionalism in Latin America and the Influence of Hugo Chávez", in *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 19, no. 2, 2013.



socially constructed power. Indeed, following the thwarted efforts of the Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff governments to project Brazil first as a South American and then a rising power, the Jair Bolsonaro government has once again realigned the country with the United States. The collapse of oil prices undermined the Bolivarian revolution and 21st century socialism in Venezuela, triggered a multidimensional crisis in that country following the controversial election of 2013 won by Hugo Chávez's successor, Nicolás Maduro, and promptly put an end to petrodiplomacy, the tool that the Chávez government had used to construct and finance the anti-U.S. Bolivarian Alliance of the Peoples of Our America (ALBA).

Although at the time of writing the United States no longer confronts serious contenders within the Hemisphere, the Sino-American global power shift has increasingly made itself felt across the Americas. Thus far, China's growing influence across the hemisphere has been felt most immediately in the form of dramatically expanding Chinese economic ties. For example, China has become Latin America's principal creditor, eclipsing the World Bank and the Inter-American Development Bank. China is now the chief destination for the exports of Brazil, Chile, Cuba, Peru, and Uruguay. At the same time, over roughly the past decade, U.S. imports from Central and South America have dropped by almost 40 percent.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> High Level Working Group on Inter-American Relations and Bipartisanship (Global Americans), *Responding to growing influences from outside the hemisphere: Setting a new Inter-American agenda, 2017-2018*, available at <https://theglobalamericans.org/wp-content/uploads/2018/04/GA-Extra-Hemispheric-FINAL-5-24.pdf>.



At first, China's growing economic ties with Latin America and the Caribbean (LAC) appeared benign; its government sought to reassure U.S. authorities that it had no intention of challenging U.S. influence in the region, including the establishment in 2006 of a dialogue mechanism between the two governments that resulted in a series of seven bilateral consultations on Latin America between 2006 and 2015.<sup>27</sup> However, in 2015, Beijing established a potential hub and spoke interregional arrangement through the China-CELAC Forum that consciously sidelines the United States and provides the basis for the future expansion of political ties with LAC. So far, 19 LAC countries have accepted the invitation that China issued at the January 2018 China-CELAC Forum summit in Santiago, Chile to join its Belt and Road Initiative (BRI).<sup>28</sup>

In recent years, global power rivalry between the United States and China has made itself increasingly felt in the Americas, especially between the Trump administration and the Xi Jinping government. Although its ultimate objective seems to be to recover its sizeable investment and loans in the Venezuelan energy sector rather than to oppose

---

<sup>27</sup> Thomas Legler, Mariano Turzi, and Eduardo Tzili Apango, "Advancing Autonomy? Chinese Influence on Regional Governance in Latin America", In Raúl Bernal-Meza and Li Xing, *China-Latin American Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*, New York, Palgrave MacMillan, 2020, pp. 27-53.

<sup>28</sup> Mark P. Sullivan and Thomas Lunn, "China's Engagement with Latin America and the Caribbean", in *Congressional Research Service: In Focus*, Report IF 10982, June 1, 2020.

U.S. interests,<sup>29</sup> China's support for the Maduro government has collided with recent U.S. attempts to promote regime change in that country.

In the North American context, the United States has marked its territory so to speak by insisting on the inclusion in the new United States- Mexico- Canada (USMCA) free trade agreement of a provision, Article 32.10, that deters the signatories from pursuing preferential trade arrangements with "non-market economies", that is, China — even if the Asian giant is not explicitly mentioned. The clause stipulates that if any of the three trade partners were to reach such an agreement, the other partners can abrogate the USMCA in favor of a bilateral free trade agreement.<sup>30</sup> Furthermore, the Trump administration has engaged in coercive economic statecraft toward its neighbors, unilaterally imposing tariffs (*e.g.* on steel and aluminum) and issuing threats (*e.g.* imposition of tariffs on Mexican exports if Mexico did not control the flow of Central American migrants to its border).

The COVID-19 pandemic has been accompanied by a soft power competition between the United States and China in the world in general and in Latin American in particular.<sup>31</sup> So far, it is not clear whether Washington or Beijing will win the contest between U.S. bilateral aid and Chinese "mask diplomacy" in the region.<sup>32</sup> What is clear, however, is that the growing struggle for influence between the United States and China comes on the heels of recurring efforts by successive U.S. governments to reconstitute U.S. hegemony across the hemisphere, albeit by different means.<sup>33</sup> Whereas the Obama administration sought to reimpose U.S. authority via consensual means, such as the offer of a new U.S.-Latin American partnership at the 2009 Summit of the Americas in Trinidad and Tobago and an historic bilateral agreement with Cuba for the normalization of bilateral relations, Trump authorities have attempted to reimpose U.S. hegemony by more assertive methods. In March 2020, the U.S. government actively supported the reelection of Luis

---

<sup>29</sup> Stephen B. Kaplan y Michael Penfold, "El cuento de la trampa del acreedor," en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19, 2 abril-junio de 2019, 52-63.

<sup>30</sup> *Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada (USMCA) 05/30/19 Text*. Available at <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/United-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>; Thomas Legler, and Eduardo Tzili-Apango, "Mexico's Elusive Partnership with China: The Search for Explanations", in *Norteamérica* 15, 2, julio-diciembre de 2020.

<sup>31</sup> Kurt M. Campbell and Rush Doshi, "The Coronavirus Could Reshape Global Order", en *Foreign Affairs*, March 18, 2020; Daniel W. Drezner, "The Song Remains the Same: International Relations After COVID-19", in *International Organization*, Covid19 Supplemental Issue, 2020.

<sup>32</sup> See the Wilson Center monitoring initiative, "Aid from China and the U.S. to Latin America Amid the COVID-19 Crisis: <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>.

<sup>33</sup> Rubrick Biegón, *US power in Latin America: Renewing hegemony*, Oxon and New York, Routledge, 2017; Rubrick Biegón, "The Normalization of U.S. Policy Toward Cuba? Rapprochement and Regional Hegemony", in *Latin American Politics and Society*, vol. 62, no. 1, 2020.

Almagro as secretary general of the Organization of American States against a coalition of center-left governments that backed the opposition candidate, ex-foreign minister of Ecuador María Fernanda Espinosa. The United States has also attempted to revive and apply the Rio Treaty (Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance), a collective security mechanism historically dominated by the United States dating back to the Cold War that had lost a series of signatories during the new millennium (including Mexico, in 2002). In fall 2019, the United States and its partners across the hemisphere invoked the Rio Treaty to apply a series of new sanctions against the Maduro government. It is also noteworthy that, in August 2020, the Trump administration sought to impose more direct control over the Inter-American Development Bank (IDB) by nominating and subsequently successfully pressuring the bank's membership to elect a U.S. citizen, Mauricio Claver-Carone, to become its president. In so doing, Washington broke with a 60-year old tradition in which the position had always been occupied by someone from a LAC country. Finally, in recent years, the Trump and Bolsonaro governments have undertaken a political and strategic realignment of their two countries, something that had not occurred since the Cold War and which effectively neutralized any remaining ambitions to rekindle a South American regional project that was autonomous from Washington.

### *Normative structure*

Hemispheric order upheaval has been particularly noticeable in the normative terrain. Rather than the longer-term consolidation of hemispheric-wide norms, or at least complementary hemispheric and regional values, the Americas find themselves at a moment of heightened norm contestation and even dilution.

During the 1990s and early 2000s, the promotion of a hemispheric economic and political project centered on hemispheric free trade and representative democracy appeared to imbed a normative structure that revived the age-old Western Hemisphere Idea.<sup>34</sup> Across the Inter-American system, Latin America, South America and North America, the new normative parameters mixed traditional republican ideals with a new appreciation for markets and representative democracy. The North American Free Trade Agreement (NAFTA), the Southern Cone Common Market (MERCOSUR), and the Free Trade Area of the Americas (FTAA) under negotiation at the time attempted to codify and lock-in the new pro-market and pro-reciprocity ethos across the hemisphere. The development of an Inter-American collective defense of democracy regime anchored in the Inter-American

---

<sup>34</sup> Santa Cruz...“Constitutional structures...”.

Democratic Charter (IDC) was supposed to be the bulwark against serious threats to democracy.<sup>35</sup>



However, with the onset of the new millennium and in the context of a wave of electoral victories by new governments of the left nicknamed the Pink Tide, this hemispheric normative framework under construction came under increasing attack by social forces that were critical of political and economic liberal ideas that they associated with U.S. domination and domestic elites whom they held responsible for persistent poverty, inequality, and injustice across LAC. In 2005, a coalition of these governments led by Lula and Chávez put an end to the FTAA initiative at the Mar de Plata Summit of the Americas. South American presidents shifted the emphasis of region-building from the economic or open regionalism of the 1990s to a new focus on political regionalism and solidarity that scholars labelled post-hegemonic regionalism.<sup>36</sup> Created in 2008, the Union of South American Nations (UNASUR) championed a revival of more traditional sovereignty norms in defense of the autonomous South American normative project that it was building in issue-areas

---

<sup>35</sup> Andrew Cooper and Thomas Legler, *Intervention without intervening? The OAS defense and promotion of democracy in the Americas*, New York, Palgrave MacMilan, 2006; Jorge Heine and Brigitte Weiffen, *21st century democracy promotion in the Americas: Standing up for the polity*, New York and London, Routledge, 2014.

<sup>36</sup> Riggirozzi and Diana Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012; José Briceño-Ruiz and Isidro Morales, *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?* London, Routledge, 2017.



such as regional security, democracy protection, and health, a project that directly challenged existing Inter-American norms.<sup>37</sup> Indeed, UNASUR created a rival South American defense protection regime that competed directly during the crises in Paraguay (2012) and Venezuela (2014-present) with the OAS and its IDC, arguably leading to the dilution of norms that had been developed to uphold democracy and for the purpose of international election observation.<sup>38</sup>

Roughly around the same time, a number of governments of the left began to criticize the Inter-American human rights system, which they attacked for ostensibly being interventionist and advancing U.S. hegemonic interests in LAC. The fragile hemispheric consensus behind the notion of representative democracy also came under attack from the proponents of a more radical, participatory and plebiscitary vision of democracy as ostensibly practiced in Venezuela, Bolivia, and Ecuador.

During the second decade of the 2000s, it can even be said that recent political developments across the hemisphere have seriously weakened human rights and democracy norm promotion and compliance, both at the domestic and regional levels. The Inter-American human rights system has come under renewed threat, first from cuts in budgetary support from the Trump administration and most recently in the successful efforts of OAS Secretary-General Luis Almagro to block the renewal of the executive secretary of the Inter-American Commission of Human Rights, Paulo Abrao, a move that threatens to undermine that body's autonomy. Democracy is under increasing threat across a number of countries in the Americas from nationalist governments of both the left and right at a time when hemispheric and regional multilateral democracy protection norms have been progressively weakened.

The North American region had fared better on the basic hemispheric principles of free trade and democracy — at least until 2016. Thus, for instance, in 2005 — 11 years after NAFTA had come into effect — the three regional partners signed the Security and Prosperity Partnership (SPP) and established the North American Leaders Summit (NALS) mechanism, in which the trilateral commitment to free trade and democratic processes would be regularly renovated.<sup>39</sup> But with the arrival of Donald Trump to the White House

---

<sup>37</sup> Thomas Legler, "Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda", en *Contexto Internacional*, Vol. 35, No. 2, 2013, 325-52.

<sup>38</sup> Thomas Legler, "A story within...", *op. cit.*; Thomas Legler y Detlef Nolte, "Venezuela: la protección regional multilateral de la democracia", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19, Núm. 2, 2019, 43-51; Detlef Nolte, "Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: The case of the OAS and UNASUR", en *Latin American Politics and Society*, 60(1), 2018, 128-153.

<sup>39</sup> Greg Anderson and Christopher Sands, "Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership", *Hudson Institute White Paper*, Fall 2007; Arturo Santa Cruz, "La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: crisis interna y redefinición de fronteras", en *Foro Internacional*, vol. 53, no. 3-4, 2013.

both issues took a severe blow. Thus, the trilateral consensus that by and large had held up since the early 1990s broke down with Washington's protectionist stance, whereas in the political arena the increasing authoritarianism and populism of the Trump administration, along with its penchant for authoritarian regimes, contradicted the region's (mostly) united front on democracy promotion.<sup>40</sup>

### *Institutional architecture*

There has been an ongoing process of institutional proliferation at the hemispheric and regional levels since the end of the Cold War, leading to increasing overlap in the mandates and functions of the organizations that have been created. Whereas during the 1990s there was certain complementarity across the expanding number of hemispheric and regional organizations, during the new millennium a series of new regional organisms were created that were prime instances of institutional balancing vis-à-vis their hemispheric counterparts. After debilitating inter-organizational conflict and in the wake of a series of systemic shocks across the Americas, hemispheric order at the conclusion of the second decade of the 2000s was marked by a worrying panorama of organizational stagnation, decay, gridlock, and dysfunction.

During the 1990s, the resurgence of the OAS and the Inter-American system after decades of tensions in U.S.-Latin American relations was accompanied by an effervescence in regional institution-building as well, including the strengthening of the Andean Community and the creation of the Central American Integration System (SICA), MERCOSUR and the Rio Group. It is noteworthy that on the economic and political fronts, the hemispheric elite consensus on markets and representative democracy translated into significant inter-institutional cooperation and coordination. During this period, the OAS and the newly created summits of the heads of state and government of the Americas enjoyed the status of reinforced or hub institutions within an archipelago of regional institutions.<sup>41</sup>

However, as suggested above, institutional proliferation became increasingly competitive and even conflictual during the first decade of the new millennium. As its name underlines, ALBA became an alliance of like-minded countries with left-wing governments that was determined to constrain the influence of the United States in "Our America."

---

<sup>40</sup> Arturo Santa Cruz, "La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización", en *Foro Internacional*, vol. 59, no. 3-4, 2019.

<sup>41</sup> Alexander Betts, "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution", in *Global Governance*, vol. 19, no. 1, 2013; Andrew Cooper and Richard Stubbs, "Contending regionalisms: hubs and challengers in the Americas and the Asia-Pacific", in *The Pacific Review*, vol. 30, no. 5, 2017.

As the institutional pillar of a nascent and autonomous South American regional order, UNASUR challenged the traditional prerogatives of the OAS and other Inter-American institutions in governance issue-areas such as security, security and defense, health, and democracy protection. Although CELAC was originally promoted by the Mexican government as a means to prevent its exclusion from South America due to the recent launching of UNASUR, ALBA members viewed the all Latin American and Caribbean entity as a potential replacement for the OAS, which they considered an instrument for U.S. hegemony. It is worth noting that the Pacific Alliance also arose in 2011 as an exercise in institutional balancing, albeit one whose four member states (Chile, Colombia, Mexico, Peru) politically and ideologically counterposed their liberal deep integration project against the central political and social integration thrust of UNASUR.

Many of these institutional challenges to the OAS and other inter-American institutions would prove short-lived. A series of systemic shocks during the second decade of the 2000s debilitated both hemispheric and regional governance architecture across the Americas. The dramatic downturn in global commodity prices around 2014-2015 renewed economic problems across LAC and diverted the attention of governments away from region-building. After years of Pink Tide governments, regional electoral trends turned in the direction of returning a growing number of right-wing governments to power that had little tolerance or sympathy for left-wing counterparts (and vice versa). Growing interpersonal and ideological tensions among the leaders of the Americas triggered the demise



of UNASUR in 2018 and undermined the “unity in diversity” among the LAC member states of CELAC. In this vein, in January 2020, the official announcement of Brazil’s withdrawal from CELAC dealt a serious blow to the Mexican government’s intentions to use its presidency *pro tempore* to revitalize the grouping. Finally, thanks to the precipitous decline in global energy prices, Venezuela’s ongoing multidimensional crisis, as well as Bolivia and Ecuador’s recent withdrawal, ALBA has been converted into a shell of its former self.

For their part, the OAS and the Inter-American system have suffered the incapacitating effects of the aforementioned interinstitutional balancing, ideological infighting among its member states, as well as persistent financial problems. As stated beforehand, a clear victim of these trends has been the Inter-American collective defense of democracy regime and the Inter-American human rights institutions remain targets. Nonetheless, other Inter-American institutions linked more to non-political and functional multilateralism continue to prove their resilience and utility, such as the Pan-American Health Organization (PAHO), the IDB, and the Inter-American Juridical Committee).

In addition to institutional balancing and then weakening, it must also be mentioned that recent organizational trends in the context of hemispheric order upheaval have also included informalization and minilateralization. In this regard and consistent with global trends, there has been a pronounced movement away from formal hemispheric and regional organizations with permanent secretariats and large memberships toward the creation of informal and low-cost organizations with more limited memberships.<sup>42</sup> This trend was already evident in the creation of ALBA and CELAC but has continued with the establishment of the Pacific Alliance, the Lima Group, the International Contact Group, and the Forum for the Progress and Development of South America (PROSUR). These less institutionalized groupings afford their participants greater flexibility and ideological coherence while minimizing financial and sovereignty costs for their presidents.

The institutional rise and decline dynamics detailed above have also been evident in the North American context. As noted, a decade after the three countries entered into a trade agreement, they revisited it in the SPP and institutionalized a dialogue mechanism, the NALS. Fast forward to the present and neither of them exist — with the first one languishing during the Obama years, and the second one during the Trump administration. Furthermore, NAFTA’s conversion into the USMCA was made, as suggested, under Washington’s heavy-handed tactics, which resulted not only in a bitter experience for its partners but also in a more protectionist, and therefore inferior agreement. Finally, the trilateral

---

<sup>42</sup> Kenneth W. Abbott, and Benjamin Faude, “Choosing Low-cost Institutions in Global Governance”, en *International Theory*, 2020, 1–30; Felicity Anne Vabulas and Duncan Snidal, “Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements”, en *Review of International Organizations*, Vol. 8, 2013, 193–220.

cooperation that took place in the context of the 2009 H1N1 flu pandemic has by and large been absent in the context of COVID-19.<sup>43</sup>

### *Regional identity and community*

Whereas the aforementioned normative and organizational dimensions of hemispheric order entered into decay only after promising beginnings, the crafting of hemispheric and regional identities has remained a constant challenge across the Americas. Hemispheric, Latin American, South American, and North American notions have all proven shallow rooted.

The erosion of the 1990s consensus on representative democracy and free trade during the new millennium left little in common to serve as a bonding agent to sustain hemispheric regionalism as a project in community-building. Retrospectively we can also see that the fledgling project to construct a South American region with its own identity fell prey too easily to ideological and interpersonal differences among its South American leaders. In North America, on the other hand, there has never been much in the sense of a common identity; thus, for instance, between 2006 and 2016, on average, only seven percent of Mexicans identify themselves as North American (in contrast to an average of 51 percent during the same period that identified as “Latin American”).<sup>44</sup> It is worth noting that the above period of reference ended before the arrival of Trump to the White House; it is very likely that the sense of North American identity in the three countries has decreased in the last four years.

By way of observation, all these regions underscore the limits of the top-down promotion of identity formation. In each case, political and economic elites promoted hemispheric or regional notions of collective identity for instrumental purposes, from the promotion of market expansion in the North American case to a counterhegemonic challenge to U.S. authority in the case of South America. Perhaps too little time has passed for community-building to take hold at the grassroots, but there is little indication of popular buy-in in any of these cases. At first glance, a comparison with the European experience suggests the importance of growing material links among the countries of a region to build regional identity.<sup>45</sup> Latin

---

<sup>43</sup> Arturo Santa Cruz, “Integración regional con signos vitales: la cooperación e salud pública en América del Norte”, en M. Tawil Kuri *et. al.*, *Integración en América del Norte (1994-2016): Reflexiones desde el Pieran*, México, Colegio de México, 2017.

<sup>44</sup> Gerardo Maldonado, *et. al.*, *Los mexicanos ante los retos del mundo: Opinión Pública, líderes y política exterior*, México, CIDE, 2018, p. 42.

<sup>45</sup> Andrés Malamud and Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en *The International Spectator*, Vol. 47, No. 1, pp. 116-33.



America and South America have relatively weak intra-regional trade and investment flows. However, North America does have robust intra-regional economic ties and yet the citizens of its three countries still do identify themselves that much as North Americans.

What are the consequences of problematic regional identity formation across the Americas for hemispheric order? On the one hand, superficial regional identities likely have facilitated relatively peaceful cohabitation among regions within a hemispheric order historically dominated by the United States. On the other hand, the lack of a strong sense of community hinders the consolidation of a meaningful spatial definition of order that reinforces the distinction between hemispheric or regional insiders versus outsiders, or can galvanize and legitimize region-based solutions for regional problems. It also leaves open the possibility for future region-based or extra-regional challenges to hemispheric order.

### **Conclusions: implications for Mexican foreign policy**

During the last decade or so, the Americas have been involved in a hemispheric order transition, one in which interstate cooperation has been seriously impaired by institutional balancing and dysfunctionality, as well as by a dual crisis of authority and leadership — a veritable order upheaval. This dramatic transformation is of course part and parcel of the changes that have been taking place in the global order in the last couple of decades, one in which the emergence of China and the recent us self-inflicted damage to its hegemony have figured prominently.

The preceding analysis has argued that four cross-cutting elements have been key to explaining the current hemispheric order upheaval: 1. conspicuous power shifts, which

have been manifested in an increasing Chinese presence in Latin America and in an erratic us foreign policy towards the region; 2. weakened normative structure, which has become apparent in the lack of consensus on basic regional matters, such as the role of free trade, the promotion of democracy and the protection of human rights; 3. a dysfunctional institutional architecture, in which at the same time that regional organizations proliferate, some have stagnated and others have simply ceased to exist; 4. failure of attempts to construct a thick regional and/or hemispheric identity, which has been evinced in the lack of a sense of community as well as in the ineffective attempts at solving pressing common problems.

The previous four elements not only have placed the hemisphere as a whole in its current order upheaval — they have also had direct consequences for Mexico in particular. As a country that has historically played an important role in Inter-American politics, but that also belongs to the two broad regions that constitute the hemisphere, Latin America and North America, Mexico is affected on multiple fronts from the ongoing regional power transition. Thus, at the hemispheric level the malfunctioning of organisms such as the OAS or the IADB only makes Mexico's role as a regional power more complicated, as it finds it difficult to accomplish its objectives through such intergovernmental bodies. Furthermore, as the thirteenth economy in the world, Mexico is also a global actor, and what transpires in its immediate neighborhood affects its standing in the world.<sup>46</sup>

In North America in particular, the state of affairs deteriorated rapidly in the last four years, due to the policies of the Republican administration; it is to be expected that a change of party in government would help improve things, particularly in relation to the United States. More broadly, were the United States under a Democratic administration to join the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership — which it was supposed to join in its previous incarnation, known simply as the Trans-Pacific Partnership, and from which president Trump withdrew his country — North America as a whole might recover relative weight in the international stage, with attendant positive effects for Mexico.

The crumbling Latin American order also affects Mexico directly. To name just a recent example, the already mentioned Brazilian withdrawal from CELAC has a direct impact not only on said body, but also on a platform which Tlatelolco intended to use to relaunch its diplomacy in the region. Furthermore, Mexico feels firsthand the spillover effects of a number of global and regional problems, such as the COVID-19 pandemic, the Venezuelan crisis, transnational organized crime, and the multidimensional security dimensions of

---

<sup>46</sup> *La diplomacia bilingüe: intereses y principios en la política exterior mexicana*, SRE-IMR/UNAM-III/CIDE, 2016.

global climate change. As noted, Mexico's principles and interests require that it assumes its role as a global actor, starting in its "natural" region.

Moreover, an active Mexican role in Latin America might not only help balance its relationship with its powerful northern neighbor — it might also serve as a conduit to steer its relationships with other powers, particularly China. The current order upheaval has thus far prevented the countries of the Americas from achieving their full cooperation potential to address their shared problems. As an important hemispheric actor with global interests, one that sits at the crossroads between North America and Latin America, Mexico needs to play an active role in the Sisyphean task that the construction of a fair and efficient Inter-American order has historically been.





# **El sistema y la política internacionales: narrativas desde México**

Global Politics and the International System: Narratives from Mexico



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES  
MÉXICO

Instituto Matías Romero



# Contenido

**77**

**Alejandro Alday**

**Paulina Rivera**

Presentación

**81**

**Alberto Lozano Vázquez**

México y la reestructuración de la política internacional: la covid-19  
en las temáticas y actores contemporáneos

**103**

**Ulises Granados**

**Xóchitl Antonia Rodríguez**

Más allá de las potencias tradicionales: el futuro estratégico de México

**121**

**Thomas Legler**

**Arturo Santa Cruz**

Dos Décadas de Conmoción en el Orden Hemisférico en las Américas

**143**

Créditos



# Presentación

ALEJANDRO ALDAY y PAULINA RIVERA

El 2020 pasará a la historia como uno de los años más complejos que el mundo haya vivido. Las implicaciones de la pandemia de la covid-19 en la interacción humana y en la dinámica global han acelerado tendencias en el aspecto político, económico y social, modificando el comportamiento social, hábitos de trabajo y de consumo y estilos de vida en prácticamente todos los sentidos. Por primera vez, nos enfrentamos a una emergencia sanitaria potenciada por la interconectividad e interdependencia que, paradójicamente, visibilizó cuán vulnerable es la humanidad ante la globalización y sus procesos. Esta situación plantea una serie de retos que, de cara a una “nueva normalidad”, han urgido a Estados y a todos los actores internacionales a repensar sus esquemas de interacción, así como a identificar áreas de oportunidad tanto a nivel interno como en el marco del multilateralismo para diseñar soluciones globales y promover la cooperación internacional.

El Instituto Matías Romero presenta con enorme gusto una nueva serie de su Centro de Investigación Internacional (CII), que parte del hecho de que el estudio de la política internacional tiende a proponer visiones específicas, con intereses particulares y desde ciertos países y regiones. Ello se explica, en gran medida, por los orígenes de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RII), así como los conceptos y fechas fundacionales que organizan la forma en la que entendemos el mundo y sus procesos históricos.<sup>1</sup> Por ello, es importante cuestionar dichos marcos de referencia, así como los intereses que defienden, con el objetivo de debatir sobre ellos y analizar las dinámicas internacionales desde otras perspectivas.

De este contexto, y de la necesidad de analizar alternativas al escenario actual desde una óptica nacional —a partir de la investigación académica realizada particularmente

---

<sup>1</sup> Barry Buzan y George Lawson, “Rethinking Benchmark Dates in International Relations,” *European Journal of International Relations*, 2014, vol. 20, núm. 2, pp. 437-462.

en México— surge esta publicación que, partiendo de la gobernanza global como eje de discusión, analiza en tres textos distintos los retos de nuestro país frente al sistema internacional, sus oportunidades en el ámbito multilateral y las circunstancias que caracterizan a esas tendencias que esta pandemia ha precipitado.

Este Cuaderno Académico inicia con la participación de Alberto Lozano Vázquez, cuyo artículo identifica al crimen transnacional organizado, la degradación ambiental, el cambio tecnológico y la posverdad, como temáticas que responden al surgimiento de nuevos actores y, por ende, nuevas dinámicas que es necesario discutir y repensar, tomando en cuenta la reestructuración que el sistema internacional ha experimentado desde su aparición. A esta realidad compleja se suma la necesidad de analizar cada uno de estos procesos, tomando la pandemia de covid-19 como variable agravante y de atención urgente. Como identifica el autor, la reestructuración del sistema se ha acelerado con la aparición del virus.

En el segundo capítulo, Ulises Granados Quiroz y Xóchitl Antonia Rodríguez analizan desde un enfoque de multipolaridad de poder las condiciones bajo las cuales se interrelacionan los actores internacionales. El ascenso de otros centros de poder en el mundo presenta oportunidades para México en el ejercicio de su política exterior, particularmente en el caso de la región asiática. Los autores hacen una invitación a pensar en cómo México puede diversificar sus relaciones en el marco de la pandemia de covid-19, tomando en cuenta la existencia de actores no estatales en el sistema internacional, focalizando su atención en los países que pudieron contener la primera ola de contagios y fortaleciendo su presencia en foros multilaterales para posicionar temas como la búsqueda de la vacuna y su distribución equitativa.

En el capítulo final de esta publicación, Thomas Legler y Arturo Santa Cruz introducen el concepto *conmoción en el orden hemisférico* para analizar las razones por las que las instituciones y otras instancias que estructuran la gobernanza en el continente americano han operado disfuncionalmente durante los últimos años. Los autores argumentan que nuestra región está pasando por una transición en el orden hemisférico que, en un momento marcado por la pandemia, cambio climático, desigualdad, crimen transnacional organizado y amenazas a la democracia, ha tenido un impacto negativo que exige respuestas conjuntas. Los autores identifican como causa la falta de mayor cooperación interestatal derivada de una ausencia de liderazgo, crisis de autoridad y desequilibrio institucional, y que se manifiesta en cuatro componentes claves de ese orden hemisférico: dinámicas de poder, arquitectura institucional, consideraciones normativas y sentido de identidad o comunidad a nivel regional. En su análisis, los autores observan las implicaciones de este escenario en la política exterior mexicana y el papel que México desempeña en la región.

Los textos que conforman este primer cuaderno proponen, a partir de los aportes y experiencia de la academia e investigación en México en ciencias sociales y

Relaciones Internacionales, analizar papel de nuestro país en el mundo y el de su política exterior, y con ello contribuir para la toma de decisiones en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Mediante este esfuerzo, el Centro de Investigación Internacional del Instituto Matías Romero ofrece diversas reflexiones que, desde distintos enfoques teórico-metodológicos y en voz de estudiosos de los temas que involucran a nuestro país en el acontecer internacional, contribuyan a pensar la posición de México desde una perspectiva nacional.

Ciudad de México, enero de 2021





# México y la reestructuración de la política internacional: la covid-19 en las temáticas y actores contemporáneos

ALBERTO LOZANO VÁZQUEZ<sup>1</sup>

Instituto de Estudios Internacionales Isidro Fabela-Universidad del Mar

Pero la propagación del virus llegará a un punto máximo. Nuestras economías lograrán recuperarse. Hasta entonces, debemos actuar juntos para frenar la propagación del virus y cuidar unos de otros. Es el momento de ser prudentes, no de entrar en pánico. De la ciencia, no del estigma. De los hechos, no del miedo.

ANTÓNIO GUTERRES

Secretario general de las Naciones Unidas

## Introducción

El 1 de enero de 2020 difícilmente se imaginó al mundo como es en la actualidad. En noviembre de 2019, al planear escribir esta colaboración sobre la reestructuración de la política internacional, de manera intuitiva venían a la mente, entonces, los nuevos equilibrios de poder a nivel global entre Estados Unidos y China (que dejan ver una nueva bipolaridad), con la sombra de Rusia que, aunque detrás de ellos, no renuncia a sus pretensiones de una influencia real en la política internacional y no descarta una novedosa tripolaridad; los incesantes altibajos de la tensión entre ambas Coreas y sus repercusiones en Asia Oriental; el Brexit y su impacto al reconfigurar múltiples ámbitos de la Unión Europea, o las repercusiones —inicialmente en Eurasia— de una efectiva Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda de China. De manera complementaria —y no tan intuitivamente— uno podría haber considerado también las tendencias internacionales identificadas ya por algunas instituciones: una economía global propensa a la crisis, el aumento de la brecha entre la capacidad de los gobiernos y la realidad que enfrenan (*governance gap*), el aumento de conflictos intra

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Irma Guadalupe González García por la asistencia en el formato de las fuentes de referencia.

e interestatales,<sup>2</sup> la ampliación de la exclusión social derivada de ideas e identidades, el aumento de la tensión internacional por la dificultad de cooperar para contrarrestar el cambio climático<sup>3</sup> o el impacto de las nuevas tecnologías, incluyendo una mayor automatización y diversificación de la fuerza de trabajo en el mundo.<sup>4</sup>



Todos estos casos ciertamente alcanzan para hablar de una *reestructuración* en el *statu quo* internacional en distintos grados. No obstante, el punto de partida hoy es distinto. La reestructuración de la política internacional vino en el corto plazo por un virus que afectó la salud mundial a tal grado que hoy se está obligado a ver, procesar y analizar el mundo a través de una óptica pandémica que ha trastocado no sólo la política internacional, sino la nacional y la local a nivel literalmente global. La configuración mental ha cambiado; se trata de un total parteaguas en muchos sentidos, que se ha dado en tan sólo unos meses recorridos de 2020.

---

<sup>2</sup> National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D. C., NIC, 2012, en <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf> (fecha de consulta: 27 de julio de 2020).

<sup>3</sup> NIC, "Global Trends and Key Implications Through 2035", en *Global Trends: Paradox of Progress*, Washington, D. C., NIC, 2012, p. 6, en <https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/documents/GT-Main-Report.pdf> (fecha de consulta: 27 de julio de 2020).

<sup>4</sup> Ministry of Defense, *Global Strategic Trends. The Future Starts Today*, Londres, Ministry of Defense, 6a. ed., 2018, p. 15, en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/771309/Global\\_Strategic\\_Trends\\_-\\_The\\_Future\\_Starts\\_Today.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf) (fecha de consulta: 27 de julio de 2020).

Los temas de política internacional arriba mencionados difícilmente dejarán de ser relevantes, pero ahora habrá que estudiarlos tomando en cuenta la variable agravante de la covid-19. Si en ciencias sociales de por sí es difícil predecir los acontecimientos por su simultánea complejidad y variabilidad, ahora, con una pandemia afectando a la humanidad y sus instituciones, todo se agrava para cualquier ejercicio de previsibilidad.

Pero, ¿qué implica hablar de reestructuración internacional? Implica considerar nuevos temas y actores —con sus respectivos incentivos y dinámicas. De haber tal reestructuración, ¿dónde y cómo está México frente a la reestructuración de la política internacional?

Antes de intentar desagregar la respuesta a semejante pregunta debemos tener en cuenta que, si se va a hablar de una *reestructuración* de la política internacional se debe partir de la premisa de que ésta funciona de manera estructurada. Al respecto se podría establecer que la realidad internacional está estructurada en al menos dos formas. En la primera se trata de una estructura en sentido *empírico-práctico*, en la que se identifica —con base en la idea de una comunidad internacional que incluye al menos a 193 Estados soberanos— de manera protagónica la figura del Estado nacional. Aquí también tienen lugar las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no estatales. Las instituciones que regulan su comportamiento y el análisis de sus interacciones acercan a lo que en la academia se conoce como *organización internacional*. En la segunda, se trata de una estructura en un sentido *teórico-sistémico* en la que la estructura comprende un sistema a nivel internacional integrado por la ausencia de un gobierno supranacional de alcance mundial (conocida en la disciplina como la *anarquía*), las unidades funcionalmente similares (llamadas *Estados*) y la disímil y variante distribución de poder (referida usualmente como *equilibrios de poder*).<sup>5</sup>

Si hay una modificación a la estructura, entonces sí se puede hablar de una reestructuración. En cuanto a la primera noción de estructura —la de una comunidad internacional compuesta primordialmente por Estados-nación y otras instituciones—, sí se puede hablar de cambios; no hay duda de que ha habido una reestructuración en el peso y la trascendencia de nuevos actores y las dinámicas que imponen. Los actores no estatales, como las corporaciones multinacionales, los criminales organizados transnacionalmente, los terroristas, las corporaciones financieras, las organizaciones no gubernamentales, los manifestantes —incluso los alcaldes de ciudades a nivel subnacional—, entre otros, han impuesto serios retos a la figura y soberanía de los Estados nacionales, como se ha venido observando desde la década de 1970. Con los medios de comunicación y de transporte, los procesos globalizadores se aceleraron y todo se volvió más complejo. En cambio, la estructura en el sentido *teórico-sistémico* poco se ha modificado; la condición anárquica

---

<sup>5</sup> Véase Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

y los desequilibrios en los niveles de poder se mantienen como constantes, salvo en la exclusividad y el protagonismo del Estado nacional, por verse competido y rebasado por los nuevos actores ya mencionados.

No obstante esta sencilla distinción en las acepciones de “estructura”, en ambas la idea de *sistema* no es tan difícil de imaginar y, además, es intelectualmente conveniente para dimensionar de una u otra forma su funcionamiento a nivel internacional. En los cambios del sistema internacional, que pueden ser repentinos y volátiles o el resultado de grandes procesos históricos, surgen nuevas temáticas y nuevos actores que los protagonizan; hay que recordar que la política mundial puede reestructurarse conforme la historia se desarrolla, a distintos ritmos y en distintos temas.

Ya expuesto lo anterior, se identificarán cinco temas relevantes y nuevos —desde una perspectiva histórica amplia—, que han reestructurado o siguen reestructurando parcialmente la política internacional. Se exponen éstos no conforme fueron apareciendo de manera cronológica, sino por la inmediatez en la que afectan y la subsecuente urgencia que demanda su atención: la pandemia de la covid-19 (que por su importancia actual abarca la mayor parte del ensayo) —y vinculados a ésta—, el crimen transnacional organizado, la degradación medioambiental, el cambio tecnológico y la posverdad. Los últimos cuatro temas se analizarán en el contexto de la pandemia y se intentará dilucidar brevemente dónde y cómo se encuentra México en tales asuntos que son tan complejos cuanto trascendentes.

## La pandemia de covid-19

El nuevo virus SARS-CoV-2, que pertenece a la familia *coronaviridae* y es la causa de la enfermedad infecciosa covid-19, ha alcanzado a nivel global y en tan sólo siete meses más de 25.4 millones de contagios y ha causado el deceso de más de 849 000 personas.<sup>6</sup> Éstas son cifras elevadas que caracterizan lo que Tedros Adhanom Ghebreyesus, titular de la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha descrito como la peor emergencia de salud a nivel global, que se sigue acelerando, que ha unido y separado naciones, que ha mostrado lo que los seres humanos son capaces de hacer positiva y negativamente, y que muestra que la salud no es una recompensa del desarrollo, sino la base de la

---

<sup>6</sup> The Johns Hopkins Coronavirus Resource Center (CRC), “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University & Medicine”, en <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (fecha de consulta: 31 de agosto del 2020). Otro contador se encuentra en Worldmeter, “Covid-19 Coronavirus Pandemic”, 2020, en <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (fecha de consulta: 29 de agosto de 2020).

estabilidad social, económica y política.<sup>7</sup> A finales de agosto de 2020, México registraba casi 600 000 contagios<sup>8</sup> y superaba los 64 000 decesos oficiales. Se trata de una completa e inesperada tragedia.

Esta crisis sanitaria ha roto paradigmas en diversos sentidos, más por ser una enfermedad de la cual se ignoraba casi todo. En la era digital, las palabras *coronavirus* y *covid-19* fueron buscadas cerca de veinte millones de veces sólo el 11 de marzo de 2020 (día en que se declara el estatus de *pandemia* por la OMS) a través de Google, Facebook y Twitter.<sup>9</sup> Queríamos saber más porque no teníamos idea del reto que venía para los Estados-nación y la humanidad en su conjunto.

Desde que el 11 de febrero de 2020 la OMS dio a conocer el nombre de la enfermedad que comenzó a propagarse en la ciudad de Wuhan, China, se ha informado de cómo el epicentro de la enfermedad (referido por el número de contagios, hospitalizaciones y decesos) pasó continentalmente de Asia a Europa y a Medio Oriente y luego a América, teniendo en primer lugar a Estados Unidos como principal epicentro,<sup>10</sup> y después a América Latina y el Caribe.<sup>11</sup> A siete meses del desplazamiento global del coronavirus —y sus notables rebrotes regionales—, Estados Unidos es el país con más casos de contagio de todo el orbe (6 millones), seguido de Brasil (3.9 millones), India (3.6 millones), Rusia (992 000), Perú (647 000), Sudáfrica (627 000), Colombia (607 000), México (599 500), a su vez seguido de España (462 000), Argentina (417 000), Chile (411 000) y muchos otros. De estos 11 países con mayores contagios de toda la comunidad internacional, siete son del continente americano.

---

<sup>7</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS), “Media Briefing on COVID-19”, en Youtube, 27 de julio de 2020, en <https://www.youtube.com/watch?v=r3nGBaieTKM> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2020).

<sup>8</sup> Amesh A. Adalja, investigador en el Centro de Seguridad de la Salud de la Universidad Johns Hopkins, estimó incluso 7.1 millones de casos de coronavirus aplicando un cálculo basado en la proporción de la mortalidad en México. Véase Andrea Navarro, “México tendría 7 millones de casos de covid-19, dice especialista del Centro Johns Hopkins”, *El Financiero*, 30 de julio de 2020, en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-tendria-7-millones-de-casos-de-covid-19-afirma-especialista-del-centro-johns-hopkins> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2020).

<sup>9</sup> El dato fue proporcionado por la plataforma de análisis de redes sociales Sprinklr. Véase Rani Molla, “How Coronavirus Took over Social Media”, en Recode, 12 de marzo de 2020, en <https://www.vox.com/recode/2020/3/12/21175570/coronavirus-covid-19-social-media-twitter-facebook-google> (fecha de consulta: 05 de agosto de 2020).

<sup>10</sup> En Estados Unidos se han destacado los condados de Queens, Los Ángeles, New York, Miami-Dade, Dallas, Suffolk, Philadelphia, entre otros. Véase CRC, “Covid-19 United States by County”, en <https://coronavirus.jhu.edu/us-map> (fecha de consulta: 29 de agosto de 2020).

<sup>11</sup> Una forma visual de identificar la movilidad global del virus de continente está en CRC, “Animated Maps”, en <https://coronavirus.jhu.edu/data/animated-world-map> (fecha de consulta: 02 de agosto de 2020).

Si en el número de contagios a nivel mundial México se encuentra por el momento en octavo lugar, en las cifras de los decesos está peor aún respecto a otros países: ocupa el cuarto lugar con 64 414 muertes, sólo detrás de Estados Unidos (183 000), Brasil (120 000) e India (64 469). Después de haber visto las estremecedoras noticias de los decesos en Italia, Francia, España, Reino Unido y Perú, ahora el país ha superado las cifras de estos países en este crudo aspecto. No hay duda de que son tiempos aciagos para México y los mexicanos.

Depurando un poco más los datos, al momento de escribir este artículo (agosto de 2020), México se encontraba entre los 20 países más afectados por la covid-19 tanto por el número de muertes por cada 100 casos de contagio confirmados (tasa de letalidad observada) como por el número de muertes proporcional a cada 100 000 habitantes de toda la población (sana y enferma). En el primer caso —muertes por cada 100 casos de la covid-19— México se posiciona en el quinto lugar mundial (10.8%). Lo superan diametralmente Yemen (28.9%), Italia (13.2%), Reino Unido (12.4%), Bélgica (11.6%), y le siguen Hungría (10.3%); Francia (9.7%), Países Bajos (8.6%), Chad (7.6%), Canadá (7.1%), entre otros. En esta misma métrica, llama la atención que Brasil y Estados Unidos hayan presentado un índice bajo —ambos con 3.1%— y, aunque estos dos últimos países superan a México en el número total de contagios, uno y otro experimentan una tasa menor de muertes por cada 100 casos confirmados. En el segundo caso —muertes por cada 100 000 habitantes—, a finales de agosto, México figuraba en el decimosegundo lugar con 50.84, y le antecedían San Marino (124.32), Perú (89.43), Bélgica (86.62), Andorra (68.83), Reino Unido (62.55), España (62.09); Chile (60.03), Italia (58.71), Brasil (57.68), Suecia (57.16) y Estados Unidos (55.95).<sup>12</sup> Todo esto indica que México debe aún hacer mucho más y mejor en lo que se refiere a la atención de los enfermos, salvando vidas; a la prevención de la enfermedad, y a la ralentización de su propagación. Aunado a esto, la aplicación de pruebas masivas y el acelerado procesamiento de esos datos (con el subsecuente rastreo y aislamiento) sigue siendo un pendiente para la administración pública mexicana.

Como muchos otros países, México está experimentando un cóctel sanitario-económico-político-social poco alentador: la pandemia, la consecuente caída de la economía, los fenómenos de origen natural (*i. e.* huracanes y terremotos), la creciente inseguridad, la lacerante desigualdad social, la pobreza estructural y masiva, la vulnerabilidad de ciertos sectores (gente de la tercera edad o en condición de pobreza, o con enfermedades

---

<sup>12</sup> Ambos datos son de la de Universidad Johns Hopkins. La lista completa de países está en CRC, “Mortality Analyses”, en <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2020). Véanse en especial la tabla “Cases and Mortality by Country” y ordenarla por orden descendente en cada rubro.



crónico-degenerativas o con todo lo anterior combinado) y un no muy lejano contexto político electoral dentro y fuera del país. Si el Gobierno actual no logra reducir de manera significativa la corrupción y aumentar en general la eficacia de las instituciones y de la gestión pública, entonces es difícil que las cosas mejoren pronto y de manera relevante. El reto impuesto por la pandemia al Estado mexicano es enorme.

México mostró inicialmente una buena capacidad de mitigación para sortear la crisis, pero no sin posteriores contratiempos ni divisiones políticas y sociales. Según Hugo López-Gatell, subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, a nivel nacional, la capacidad hospitalaria en términos de disponibilidad para infectados se ha mantenido positivamente: 56% de camas de hospitalización general y una ocupación de 44%. Respecto a las camas con ventiladores —al 2 de agosto—, 61% estaban disponibles y 39% ocupadas,<sup>13</sup> lo cual —se infiere— ha atenuado las saturaciones que derivaron en escenarios trágicos en Italia, España, Honduras, Perú, Bolivia y otros países. No obstante este aspecto favorable,<sup>14</sup> las cifras de contagios y muertes posicionan a México entre los países

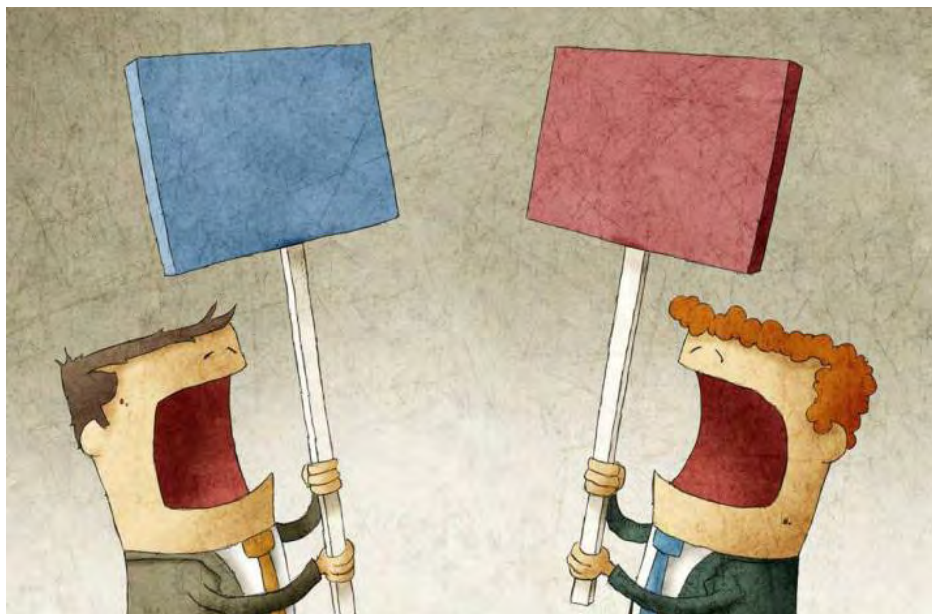
---

<sup>13</sup> Hugo López-Gatell Ramírez (@HLGatell), "A nivel nacional, 56% de camas de hospitalización general están disponibles y 44% ocupadas. En camas con ventiladores, 61% están disponibles y 39% ocupadas. 2/2", 2 de agosto de 2020, 19:17, en Twitter, en <https://twitter.com/HLGatell/status/1290079202578898945> (fecha de consulta: 3 de agosto de 2020).

<sup>14</sup> En parte, no se ha rebasado la capacidad hospitalaria también por la desconfianza generalizada a estar en un hospital como un lugar seguro para recuperarse.



con los números más trágicos del mundo junto con Estados Unidos, Brasil e India. A esto se añade la eventual insuficiencia de personal médico, insumos y medicinas.



México ha demostrado ser un país solidario y unido de manera ejemplar con los terremotos, pero con la pandemia se encuentra dividido. Políticamente, justo cuando más se necesita la coordinación entre los gobiernos estatales y las instituciones nacionales, ha emergido un parcial descontento con las políticas del Gobierno federal: la tragedia pandémica se politizó. Socialmente, se polarizan las críticas de unos a otros por la desigualdad económica que obliga a una parte significativa de los mexicanos a salir a trabajar para subsistir en el día a día, a diferencia de otros países desarrollados que tienen condiciones para permanecer confinados en cuarentena y así mantener la salud. Para un país de 127 millones de habitantes, estas divisiones políticas y sociales poco ayudan en el contexto de la crisis sanitaria.

Los mexicanos fallecidos en el exterior por covid-19 es otro reto que ha concentrado los esfuerzos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al 31 de agosto de 2020, las embajadas y los consulados informaron 2284 casos (2270 en Estados Unidos y 14 en el resto del mundo: Canadá (6), Colombia (1), España (3), Francia (1) y Perú (3)).<sup>15</sup> La repatriación

---

<sup>15</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Actualización sobre el seguimiento de connacionales con covid-19 en EE. UU.”, nota informativa Relaciones Exteriores núm. 36, 31 de agosto de 2020.

de restos o cenizas, con las sensibles implicaciones humanitarias, burocráticas y logísticas abre otra dimensión de cómo se experimenta la pandemia en México.

Otros retos se suman a lo anterior: detener el incremento de la violencia física y psicológica intrafamiliar derivada del confinamiento; determinar científicamente si la covid-19 se transmite sexualmente; mantener el cuidado de las especies que han regresado a sus hábitats; refinar la comprensión de los efectos del coronavirus en la seguridad nacional, en la seguridad internacional y, principalmente, en la seguridad humana; lograr equidad y una pedagogía más óptima en la educación a distancia; comprender mejor el comportamiento contraintuitivo de las remesas; reinventar la industria turística mexicana durante y después de la pandemia; recuperar la confianza en los mercados financieros; encontrar la vacuna que devuelva a la normalidad —y cuyo acceso México ha promovido con liderazgo en la Asamblea General de la ONU—, entre muchos otros aspectos.

Así pues, cabe preguntarnos: ¿cómo reestructuró la covid-19 la política internacional? ¿Cuáles son los efectos de esta reestructuración para México? Aún seguiremos aprendiéndolo, pero podríamos decir que la pandemia se convirtió en el vórtice alrededor de cuyo centro ha girado la política internacional de muchas maneras y en numerosos aspectos. El secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard, ha planteado que las instituciones políticas y la arquitectura del sistema internacional —vinculadas directamente a la política internacional— serán trastocadas por la pandemia además de las dimensiones económica y sanitaria, con el enorme reto de defender y profundizar el multilateralismo en tiempos de nacionalismos y aislacionismos.<sup>16</sup> Económicamente, tendremos que observar la reconfiguración de los sectores económicos y de las cadenas globales de suministros que sin duda pasará por un escenario de nuevos ganadores (*i. e.* tecnología y farmacéutica) y perdedores (*i. e.* telecomunicaciones, servicios de consumo, financieros, petróleo y gas) en la política internacional.

El orden internacional de la posguerra de 1945, basado en un sistema multilateral y de libre comercio —arte de lo que John Ruggie refirió como *embedded liberalism*— se está erosionando justo por su principal constructor, Estados Unidos, lo que se traduce hoy en una clara pérdida del liderazgo mundial. Lo que no queda claro es si realmente China ha desplazado a Estados Unidos ocupando ese papel de indisputado líder mundial en la política internacional, como suele afirmarse, y si esta tendencia se ha acelerado con la pandemia.

---

<sup>16</sup> Marcelo Ebrard Casaubon, "La ruta a seguir: el multilateralismo mexicano frente a las crisis de escala global", en Fundación EU-LAC, *Multilateralismo y cooperación Internacional en tiempos de la covid-19*, Fundación EU-LAC (Boletín EU-LAC, 08/2020), 2020, pp. [3-4], en [https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/EULAC%20Boletin%2008-20\(1\).pdf](https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/EULAC%20Boletin%2008-20(1).pdf) (fecha de consulta: 4 de agosto de 2020).

Con todo y hasta ahora, se pueden deducir cuatro grandes lecciones de esta crisis pandémica global sin precedentes, como afirma Julio Frenk: la primera, la covid-19 no es natural sino antropogénica —como el cambio climático—, por lo cual debemos cambiar la forma de relacionarnos con el planeta, los ecosistemas y las distintas especies de animales para evitar la zoonosis; la segunda, este reto es global y requiere una solución igualmente global basada en la cooperación de las naciones (en vez de aislarse y culpar a los demás); la tercera, la solución definitiva dependerá de la ciencia, por lo tanto hay que invertir en ésta (contemplando pruebas, desarrollo medicinal y vacunas junto con mecanismos de vigilancia y monitoreo del virus), y la cuarta, será fundamental desarrollar formas de interacción social que enfatizen la corresponsabilidad que tenemos con los demás; una responsabilidad mutua en la convivencia humana.<sup>17</sup>

Por lo anteriormente expuesto, se infiere que la pandemia de covid-19 ha reestructurado la política internacional parcialmente tanto en el sentido *empírico-práctico* como en el *teórico-sistémico*, en tanto que ha alterado la forma en que los Estados-nación, los actores no estatales y las instituciones experimentaron una alteración en sus prioridades, sus interacciones y sus formas de actuar, como también en los equilibrios de las fuerzas de poder durante —y seguramente después de— la pandemia.

## La covid-19 en las temáticas y los actores contemporáneos

Desde una perspectiva histórica amplia, en los cambios que se han llevado a cabo durante las últimas décadas en la política internacional —en términos de nuevas temáticas y actores—, se encuentran los siguientes: el crimen organizado transnacional, la degradación medioambiental, el cambio tecnológico y la posverdad. Esta lista no es exhaustiva de todos los retos que tiene México, pero sí representa —en la visión del que escribe— temas neurálgicos para entender las tendencias actuales y futuras en un contexto de reestructuración de la política internacional, ahora acelerada y trastocada por la pandemia de covid-19.

### *Del crimen transnacional organizado*

El crimen transnacional organizado (CTO) atiende distintas demandas en mercados ilícitos: trata de personas y tráfico de órganos, lavado de dinero, tráfico de armas y tráfico de

---

<sup>17</sup> Véase la intervención de Julio Frenk en IMSA [Institute of the Mathematical Sciences of the Americas], “Mathematical Modeling of Pandemics, Covid-19, and Social Consequences Across the Americas”, en Youtube, 29 de mayo de 2020, min. 27:25 en <https://www.youtube.com/watch?v=rc7ji3wWUv4> (fecha de consulta: 4 de agosto de 2020).

drogas, por lo menos. En el caso del narcotráfico, la actividad criminal más lucrativa, se trata de una economía política internacional: la producción, la distribución y el consumo atraviesan fronteras intra e intercontinentales que dejan ganancias inimaginables —se calculan aproximada y variablemente en unos 500 000 millones de dólares— y que son el incentivo principal para que se siga traficando la droga que se produce en y/o pasa por México hacia Estados Unidos. Mientras esos incentivos tan atractivos sigan existiendo, difícilmente el problema se va a resolver. Se habla de una “economía política” porque se trata de la fuerza de los mercados ilícitos contra la fuerza lícita de los Estados-nación. México ha sido una de las últimas víctimas que ha padecido el flagelo que representa el CTO en ésta y otras actividades. De esta actividad se derivan incentivos perversos que estimulan la violencia, la corrupción, la impunidad, la vulneración y la fragmentación de las instituciones y, con todo, lo que urge atender es el debilitamiento del Estado de derecho con repercusiones inmediatas en la vida diaria de los mexicanos.



Actualmente, la covid-19 ha afectado las rutas y los medios en el flujo de drogas del CTO. La pandemia interrumpió las cadenas de suministros ilícitos que vienen de Asia, por ejemplo, el del narcótico opiáceo fentanilo (o los precursores químicos para la metanfetamina). Por esto, como lo señaló la embajadora en Estados Unidos, Martha Bárcena,<sup>18</sup> los esfuerzos del gobierno mexicano —a través del Diálogo de América del Norte sobre Política de Drogas (NADD, por sus siglas en inglés)— se están concentrando en impedir que esas rutas se

---

<sup>18</sup> Véase participación de Martha Bárcena en Wilson Center-Mexico Institute, “Report Launch and Conversation on U.S.-Mexico Relations with Current and Former Ambassadors”, en Facebook, 29 de julio de 2020, en [https://www.facebook.com/watch/live/?v=2774489859542017&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=2774489859542017&ref=watch_permalink) (fecha de consulta: 29 de julio de 2020).

reconstituyan, aspecto que coincide con el nuevo enfoque que la administración Trump le dio a la Iniciativa Mérida de volver a privilegiar la lucha directa contra el CTO y asegurar las fronteras.<sup>19</sup> Como indica la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por siglas en inglés), el nuevo coronavirus ya tiene impactos en la diversificación de la producción, en los mercados de consumidores y en la apertura de nuevas rutas *ad hoc* para el nuevo contexto impuesto por la pandemia.<sup>20</sup> El gobierno mexicano deberá estar atento a detectar si esta reestructuración en el narcotráfico estimula la diversificación a otras actividades lucrativas y más violentas<sup>21</sup> por parte de los criminales.

### *De la degradación medioambiental*

La descomposición del planeta es la amenaza antropogénica más grande y compleja de todas, que puede transformar aún más la forma en que se coopera a nivel internacional y en que se consume. Tal vez el reto mayor que tengan México, la comunidad internacional y la humanidad entera sea el de mantener el planeta Tierra en condiciones habitables y salubres. El problema de la degradación medioambiental requiere acciones en el corto, mediano y largo plazo. El cambio climático ha sido clasificado como un multiplicador de amenazas, justo por el impacto multidimensional y multisectorial que tiene. Aquí, el tema energético es fundamental; es crucial no interrumpir el camino de México hacia la transición en la producción de energías limpias y sustentables por razones que tienen que ver con la seguridad ambiental, la seguridad energética, la seguridad humana y la seguridad del mismo Estado. Éste no es un tema de coyuntura; se trata de un tema de tendencias actuales y futuras en las agendas de los Estados.

Por su parte, la covid-19 ha traído aspectos positivos y negativos para el medioambiente. En los positivos, aunque temporales, el coronavirus generó la mayor caída de CO<sub>2</sub> en toda la historia.<sup>22</sup> La drástica disminución en el uso de aviones y transportación

---

<sup>19</sup> Clare Ribando Seelke, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Washington D. C., Congressional Research Service, mayo de 2020. p. 16, en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42917> (fecha de consulta: 15 de julio de 2020).

<sup>20</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Covid-19 Is Changing the Route of Illicit Drug Flows, Says UNODC Report”, 7 de mayo de 2020, en <https://www.unodc.org/islamicro-publicofiran/en/covid-19-is-changing-the-route-of-illicit-drug-flows--says-unodc-report.html> (fecha de consulta: 27 de julio de 2020).

<sup>21</sup> Por ejemplo, el uso de drones profesionales con explosivos C4 incrustados, de uso bélico, para hacer detonar remotamente contra grupos de autodefensas u otros criminales opositores, es una novedosa técnica utilizada por el Cártel Jalisco Nueva Generación en 2020.

<sup>22</sup> Carlos Serrano, “Coronavirus y cambio climático: por qué la pandemia no es realmente tan buena para el medio ambiente”, en BBC, 11 de mayo de 2020, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52596472> (fecha de consulta: 4 de agosto de 2020).



terrestre ha sido un alivio para la atmósfera y un histórico golpe a los productores de petróleo. Los animales circularon con mayor libertad y aprendimos que sí podemos, como humanidad, mejorar el medioambiente si reconsideramos nuestra forma de vida. En lo negativo, el confinamiento trajo un mayor consumo de agua en hogares y hospitales a nivel mundial,<sup>23</sup> porque es un consumible escaso pero fundamental en la higiene preventiva que se necesita en las manos y el cuerpo para evitar contagios. Para la población sin acceso al agua potable se incrementa el riesgo de contagio.

De los muchos aspectos que vinculan la pandemia con el tema ambiental se puede señalar que los fenómenos naturales como la tormenta tropical *Cristóbal* a inicios de junio; el sismo de 7.4 grados de magnitud del 23 de junio, o el huracán *Hanna* en julio, muestran cuán vulnerable puede estar la población mexicana al quedarse sin hogar y tener que recurrir a albergues, en donde es prácticamente imposible guardar la sana distancia: a una tragedia se suma otra. Si a la pandemia se le agrega en el mediano plazo los efectos del aumento en el nivel del mar, las tormentas, las sequías y las olas de calor con los impactos que eso tiene en la producción de alimentos, la migración y la salud, entonces hay que esforzarse por repensar la seguridad en todas sus dimensiones.

---

<sup>23</sup> En México, Conagua estimó un aumento entre 20 y 50% sólo en el mes de abril. Véase Héctor Usla, “Consumo de agua aumenta hasta 50% en el país en contingencia sanitaria por covid-19, *El Financiero*, 7 de abril de 2020, en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/consumo-de-agua-aumenta-hasta-50-en-el-pais-en-contingencia-sanitaria-por-covid-19> (fecha de consulta: 4 de agosto de 2020).



### *Del cambio tecnológico*

La tecnología es un catalizador del progreso y de la seguridad. Invertir en tecnología es fundamental para cualquier Estado y México no es la excepción. En medio de la cuarta revolución industrial se trata de un factor que altera la manera de hacer cosas o de pensarlas, un “*game changer*” en muchos sentidos.

Todo cambio tecnológico va acompañado de la ciencia. Invertir en la ciencia y en la tecnología no es un lujo, es una necesidad para cualquier sociedad. Para responder a los desafíos actuales, México debe llegar a la anhelada inversión de, al menos, 1% del PIB en ciencia y tecnología que mandata la Ley General de Educación (art. 119).<sup>24</sup> Y es que no hacerlo marca la diferencia entre unos países y otros. Al tiempo que en unos países los cambios tecnológicos crean progreso, en otros emerge el atraso, abriendo de nuevo un escenario de ganadores y perdedores. Como se indica en el análisis de prospectiva “Global Trends: Paradox of Progress”: “La automatización y la inteligencia artificial amenazan con cambiar las industrias más rápido de lo que las economías pueden ajustarse, desplazando potencialmente a los trabajadores y limitando la ruta habitual para el desarrollo de los países pobres. Las biotecnologías como la edición del genoma revolucionarán la medicina y otros campos, al tiempo que agudizarán las diferencias morales”.<sup>25</sup>

En Norteamérica, México tiene el reto de alcanzar los grandes beneficios de una transición conjunta, con Estados Unidos y Canadá, a la quinta generación de telecomunicaciones

---

<sup>24</sup> Ley General de Educación (nueva ley), en *DOF*, 30 de septiembre de 2019, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE\\_300919.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf) (fecha de consulta: 5 de agosto de 2020).

<sup>25</sup> NIC, “Global Trends...”, p. 6. (Traducción del autor.)

(5G), con las potenciales implicaciones que eso tenga para el sector económico, militar y de servicios.<sup>26</sup>

En términos de seguridad, los cambios tecnológicos son muchos: el ciberterrorismo, el hacktivismo, la fuga de datos, los drones (militares no tripulados), las impresoras 3D, la inteligencia artificial o los complejos aspectos de inseguridad propios de la 5G<sup>27</sup> van marcando —todos estos cambios— la tendencia hacia el futuro.

El coronavirus mostró que los negocios basados en la tecnología digital han ido desplazando a los “tradicionales”: Netflix, Amazon o Zoom experimentaron un crecimiento mientras que algunos centros comerciales y algunos cines se han ido a la quiebra. La combinación de los cambios tecnológicos y la pandemia obliga a las empresas a adaptarse o a quebrar. Además, la covid-19 muestra también que los cambios tecnológicos se pueden aplicar directamente para combatirla: el uso de la *big data* para comprender el árbol genealógico del virus, saber cómo se comporta y evitar su propagación; el uso de la inteligencia artificial con un modelo de aprendizaje automático (*machine learning*) para encontrar una terapia; la recurrencia a la telemedicina para evitar el colapso en los hospitales; el desarrollo de una *app* para descongestionar las líneas telefónicas de asistencia; la impresión 3D para la respiración asistida, o un *chatbot* para resolver dudas sobre el coronavirus.<sup>28</sup> Las posibilidades tecnológicas para la era poscovid-19 parecen prometedoras.

### *De la posverdad*

Finalmente, pero no menos importante, la posverdad es un reto creciente que toca a las redes sociales, a los medios de comunicación, al gobierno y a la sociedad en su conjunto. Básicamente se trata de atender el fenómeno extraño de que la verdad simplemente dejó de importar, de que es irrelevante —la recurrencia a las emociones *versus* hechos objetivos. La racionalidad de la posverdad radica en que mentir y manipular información para encender enconos, prejuicios y divisionismos preexistentes en la sociedad deriva en beneficios de distinta naturaleza para una persona o una causa. Manipular elecciones (*i. e.* Estados Unidos en 2016 o el Brexit), conseguir votos, desprestigiar a personas, instituciones, grupos étnicos o religiosos, estigmatizar identidades o desacreditar la democracia

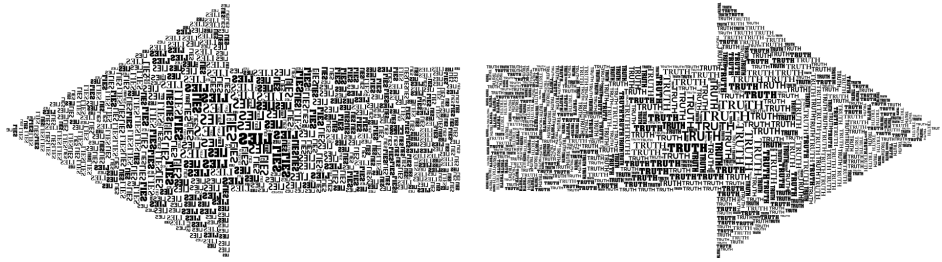
---

<sup>26</sup> Véase: Wilson Center, “Video: Who is Driving the 5G Transition in North America?”, en 5G Beyond Borders, 11 de agosto de 2020, en <https://5g.wilsoncenter.org/video/video-who-driving-5g-transition-north-america> (fecha de consulta: 5 de agosto de 2020).

<sup>27</sup> Melissa K. Griffith, “5G and Security: There is more to Worry about than Huawei”, en 5G Beyond Borders, noviembre de 2019, en <https://5g.wilsoncenter.org/publication/5g-and-security-there-more-to-worry-about-huawei> (fecha de consulta: 5 de agosto de 2020).

<sup>28</sup> BBVA, “Ideas tecnológicas para combatir el coronavirus”, 25 de mayo de 2020, en <https://www.bbva.com/es/ideas-tecnologicas-para-combatir-el-coronavirus/> (fecha de consulta: 25 de mayo de 2020).





para enaltecer el autoritarismo son algunos de los objetivos que caracterizan a la posverdad y que derivan en beneficios para quien(es) la fomenta(n). En la posverdad se duda sistemáticamente, desde una óptica conspirativa, de cualquier verdad “oficial”; se busca apelar a las emociones canalizadas a través de una “verdad sentida”.<sup>29</sup>

Dado que la covid-19 afecta a todo y a todos de diversas y contrastantes maneras, es imposible eludir esa variable en nuestro diario reflexionar. Pero ¿cuánto de ese reflexionar está científicamente informado y cuánto está informado o deformado por mensajes sin control que recibimos a través de WhatsApp, Facebook, Twitter, o de cualquier otra persona? La desinformación en tiempos del coronavirus es otra pandemia.<sup>30</sup>

Estigmatizar a una persona enferma de la covid-19 para justificar su linchamiento incendiando su casa con ella dentro, o correr la voz —vía WhatsApp— de que el gobierno esparce el coronavirus con las camionetas que desinfectan las calles son manipulaciones de información que encienden los sentimientos de las personas cuya reacción deriva en violencia y muertes basadas simplemente en falsedades. Similar es la promoción de fiestas masivas en tiempos de confinamiento con el argumento de adquirir el virus con la lógica de la inmunidad de rebaño para generar los anticuerpos y así protegerse del virus. Así, se trata de narrativas creíbles para muchos, pero sin base científica y que hacen daño social. De manera más extrema, en Estados Unidos se observa que desde las plataformas políticas se afirma que los mexicanos/hispanos violan, “reemplazan” y roban los trabajos de los estadounidenses, esto fomenta un terrorismo supremacista blanco como el ocurrido en El Paso, Texas. El reto que pone la posverdad es mayúsculo por las

---

<sup>29</sup> Sebastian Schindler, “Corona & Conspiracy: Post-Truth Politics Revisited”, en Duck of Minerva, 13 de mayo de 2020, en <https://duckofminerva.com/2020/05/corona-and-conspiracy-post-truth-politics-revisited.html> (fecha de consulta: 5 de agosto de 2020).

<sup>30</sup> Así lo expresó el secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres. Véase Bill Chappell, “U.N. Chief Targets ‘Dangerous Epidemic of Misinformation’ on Coronavirus”, en NPR, 14 de abril de 2020, en <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/04/14/834287961/u-n-chief-targets-dangerous-epidemic-of-misinformation-on-coronavirus> (fecha de consulta: 5 de agosto de 2020).

terribles consecuencias que puede tener en términos de vida o muerte: en tiempos de la covid-19, el reto es aún mayor.<sup>31</sup>

Esta pandemia ha sido el último capítulo de política internacional en el que la manipulación de la información en detrimento de otro país o institución es recurrente. La administración de Estados Unidos trató de identificar al coronavirus como una amenaza asiática y a la OMS como una institución al servicio de China. Este ejemplo de posverdad en tiempos electorales en Estados Unidos tiene mucho sentido.

Analizar teórica y empíricamente la posverdad es un pendiente de académicos y tomadores de decisiones para diseñar mecanismos jurídicos y comunicativos para realmente contrarrestar los daños que causa. Falta mucho por hacer y aprender.

### *Otros actores contemporáneos en la política mundial*

#### Personal médico

Uno de los actores que ha tomado novedosa relevancia global es el personal médico: los profesionales de la medicina y de la enfermería. Desde hace años ya había un déficit mundial específicamente de personal de enfermería, pero la pandemia evidenció la urgente necesidad de más personal de salud. Hoy su papel es revalorado, por sociedades y gobiernos, por los servicios esenciales que presta al sistema sanitario. Miles de personas ahora les deben la vida. El actual contexto visibilizó sus necesidades, pero también la pasión y el compromiso con su oficio. Son quienes están en la primera línea en cada epidemia o pandemia que surge en el mundo. Su función es vital. Y aunque en los últimos años se incrementaron las cifras en este perfil, la OMS estima al 2020 un déficit general de 5,9 millones de profesionales de enfermería, en especial en países de las regiones de África, Asia Sudoriental, Mediterráneo Oriental y algunas partes de América Latina.<sup>32</sup> México se encuentra entre aquellos países que padecen de esta escasez al registrar entre 20 y 29 en su densidad de personal de enfermería por cada 10 000 habitantes, comparado con otros

---

<sup>31</sup> El *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* publicó un artículo que informa 800 muertes y 5876 hospitalizaciones en 87 países derivadas de situaciones de posverdad difundidas por redes sociales y que identifica como “infodemia”. Md Saiful Islam, Tonmoy Sarkar, Sazzad Hossain Khan, Abu-Hena Mostofa Kamal, S. M. Murshid Hasan, Alamgir Kabir, Dalia Yeasmin, Mohammad Ariful Islam, Kamal Ibne Amin Chowdhury, Kazi Selim Anwar, Abrar Ahmad Chughtai y Holly Seale, “COVID-19–Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis”, en *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 10 de agosto 2020, p. 6, en <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0812> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

<sup>32</sup> OMS, “La OMS y sus asociados hacen un llamamiento urgente para que se invierta en el personal de enfermería”, comunicado de prensa, 7 de abril de 2020, en <https://www.who.int/es/news-room/detail/07-04-2020-who-and-partners-call-for-urgent-investment-in-nurses> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2020).



países que oscilan entre 75 y 99 o incluso más de 100. Así, México se suma a la lista de países donde el personal de enfermería es insuficiente para lograr la cobertura sanitaria universal y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).<sup>33</sup>

Paliando esta situación —para el corto y mediano plazo— se encuentra Oaxaca, uno de los estados mexicanos que está destacando por invertir en la formación de personal de enfermería de primer nivel. A menos de una década de haber iniciado la carrera de Enfermería, con clínicas y hospitales robotizados, el Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO) ha conseguido los primeros lugares a nivel nacional en los Exámenes Generales de Conocimiento (EGEL) del Ceneval en esa carrera,<sup>34</sup> subsanando el déficit mundial para y desde México. Por todo lo anterior, es evidente que el personal médico se ha convertido en un importante actor que hace la diferencia entre un país y otro, en términos sanitarios, a nivel internacional.

### Corporaciones multinacionales farmacéuticas

Otro actor que ha resurgido con renovado protagonismo son las corporaciones multinacionales en el ramo de la industria farmacéutica y la tecnología. Si ya en décadas pasadas se había visto cómo las multinacionales se habían convertido en importantes actores mundiales, hoy son cada vez más visibles ya que la pandemia también les ha abierto un espacio para contribuir, junto con los Estados nacionales, a alcanzar una solución sanitaria global al intentar producir la vacuna contra la covid-19. Se trata de asociaciones entre

<sup>33</sup> OMS, “Figura 1 Densidad de personal de enfermería por cada 10 000 habitantes en 2018”, en *Situación de la enfermería en el mundo 2020. Resumen de orientación*, Ginebra, OMS, 2020, p. 3, en <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331675>. (fecha de consulta: 30 de agosto de 2020).

<sup>34</sup> Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO), *Hechos 2020*, Oaxaca, SUNEO, 2020, p. 129.



actores estatales y no estatales que llevan a cabo ejercicios de cooperación multilateral a través de esfuerzos combinados.

Para el interés nacional de México se identifica al laboratorio británico AstraZeneca que desarrolla la vacuna en alianza con la Universidad de Oxford. Junto con Argentina y la Fundación Slim, México se inserta en un esquema de cooperación en la coproducción de la vacuna experimental para Latinoamérica<sup>35</sup> (con excepción de Brasil). El objetivo es distribuirla en la región de manera oportuna y a un precio accesible para el primer semestre de 2021. En un proceso globalizado, el producto desarrollado en Inglaterra se transfiere a Argentina para que el laboratorio mAbxience fabrique la materia prima y posteriormente se envíe a México para que, a su vez, el laboratorio mexicano Liomont realice la producción y empaquetado final de la vacuna.<sup>36</sup> Aunque éste es el esquema más avanzado de cooperación, Ebrard ha declarado que México ha orientado también su interés a los desarrollos de la vacuna con China, Estados Unidos, Francia y Rusia, para garantizar el acceso a otras vacunas que están en fase 3.

Las multinacionales que destacan en este contexto son AstraZeneca, la farmacéutica estadounidense Pfizer —asociada con la empresa alemana BionTech— y la biotecnológica Moderna Therapeutics, las tres con vacunas ya avanzadas en la tercera fase. Otras corporaciones que destacan son la biotecnológica estadounidense Gilead Sciences (que

---

<sup>35</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “México y Argentina encabezan reunión virtual de la Celac sobre acceso a la vacuna experimental contra covid-19”, comunicado núm. 234, 17 de agosto de 2020.

<sup>36</sup> Liomont, “El laboratorio mexicano Liomont será responsable del proceso final de la potencial vacuna contra el COVID-19”, 13 de agosto de 2020, en <https://liomont.com.mx/2020/08/14/liomont-proceso-final-vacuna/> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2020).

trabaja con Pfizer para producir el remdesivir), la francesa Sanofi que actualmente colabora con la británica GlaxoSmithKline (gsk) —su tradicional rival—; Johnson & Johnson (vía Janssen), Novavax, Roche, Novartis, Inovio y, en China, la farmacéutica Sinopharm —junto con el Instituto de Productos Biológicos de Beijing (China)— y la biofarmacéutica Sinovac Biotech (China), entre otras.<sup>37</sup>

De alguna u otra manera, las farmacéuticas compiten en una carrera por desarrollar la vacuna por su “natural” racionalidad económica y por aumentar su prestigio. De hecho, la pandemia aumentó las cotizaciones de las corporaciones farmacéuticas en las bolsas de valores. Salvo Pfizer, prácticamente todas las empresas que trabajan en una vacuna contra la covid-19 han subido en la bolsa.<sup>38</sup> Aunque aún no está definido, el precio final de la vacuna en el mercado es un tema importante donde intervendrá seguramente la variable de la cooperación con los gobiernos de los países con los que estas multinacionales han firmado acuerdos. Desde un punto de vista crítico de la economía política internacional, los gobiernos deben ser cautelosos en la dependencia del sector privado, vía las corporaciones multinacionales, para desarrollar la vacuna. Los marcos jurídicos que orienten esta cooperación serán fundamentales.

## Movimientos sociales

Por último, pero no menos importante, entre los nuevos actores que trastocan la política mundial está la sociedad organizada con causa, traducida en movimientos sociales. Su papel en la política mundial contemporánea no es menor: los movimientos sociales derrumban gobiernos, visibilizan a los violentados, cuestionan instituciones y colocan temas en las agendas políticos-sociales sensibilizando lo mismo a gobiernos que a las sociedades en su conjunto. Y, aunque la sociedad organizada como actor no es nueva, su revaloración como agente de cambio (permitiéndonos dotar a los colectivos de agencia) ha quedado plasmada, por mencionar sólo unos ejemplos, con la Primavera árabe contra gobiernos opresores dictatoriales; con la protesta global “un violador en tu camino”, que visibiliza la opresión y la violación de los derechos humanos de las mujeres; con las protestas de latinos contra el terrorismo supremacista blanco como el del Paso Texas, o con las movilizaciones masivas en contra del racismo y la discriminación desde los asesinatos

---

<sup>37</sup> Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma), “La industria farmacéutica frente a la pandemia de covid-19”, en CódigoF, en <https://codigof.mx/la-industria-farmaceutica-frente-al-covid-19/> (fecha de consulta: 31 de agosto de 2020).

<sup>38</sup> Rosalía Lara, “La carrera por la vacuna contra el COVID-19 acelera a las farmacéuticas en bolsa”, en *Expansión*, 10 de agosto de 2020, en <https://expansion.mx/mercados/2020/08/10/carrera-vacuna-covid-acelera-farmaceuticas-en-bolsa> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2020).

de George Floyd y Jacob Blake por la policía. Figuras icónicas han representado o liderado causas con un alto impacto internacional: Waris Dirie, Malala Yousafzai o Greta Thunberg, son ejemplos contemporáneos de movimientos que intentan transformar la realidad en diversas partes del mundo.



Así, el personal médico, las corporaciones farmacéuticas, los movimientos sociales, así como también las ONG con distintas causas, los criminales cibernéticos, las universidades, los medios de comunicación y otros tantos actores relevantes siguen sumándose y seguirán reconfigurando la política mundial de distintas maneras, con distintas intensidades, y se debe estar pendiente de su desarrollo.

### **Nota final**

Más allá de 2020, México debe estar a la altura de los desafíos que inician o continúan en esta tercera década del siglo XXI: la pandemia misma, los criminales transnacionales, la degradación medioambiental, los cambios tecnológicos y la posverdad; todos temas cruciales para entender las necesidades y las tendencias actuales y futuras, en este anómalo contexto de reestructuración de la política internacional cuyo vórtice, por ahora, es la pandemia de covid-19.



# Más allá de las potencias tradicionales: el futuro estratégico de México

ULISES GRANADOS

Departamento de Estudios Internacionales-ITAM

XÓCHITL ANTONIA RODRÍGUEZ

Centro de Estudios Superiores Licenciado Benito Juárez García

## Introducción

El mundo vive actualmente momentos de intensas transformaciones políticas, económicas y sociales, siendo la multiplicidad de los polos de poder en la escena internacional una de sus principales características, así como la necesidad de una mayor colaboración entre actores estatales y no estatales para enfrentar una plétora de temas sobre gobernanza global. Actualmente, aparte de las muestras tradicionales de poder político y militar de las potencias como Estados Unidos, algunas pocas naciones de la Unión Europea y de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, diversos países se han consolidado como economías medias —ya no tanto emergentes— y hoy se habla de las potencias medias y de su poder relativo en la escena internacional. Esta transformación revela también el deseo, o el fracaso, de Estados Unidos de ceder su primacía en la escena internacional a casi treinta años del fin de la Guerra Fría, en una renuncia a su “hegemonía liberal” en el planeta.<sup>1</sup>

¿Cuál es la importancia, para México, de este movimiento de poder clásico desde las potencias tradicionales hacia otros actores? ¿Qué relevancia tiene para el país esta diversificación del poder tradicional “duro” a versiones más “suaves” e “inteligentes”? ¿Cuál debe ser el futuro estratégico para México ante estos cambios en la naturaleza y dirección de poder? Más allá del destino compartido con Estados Unidos y de los esfuerzos permanentes por mantener relaciones mutuamente benéficas con países europeos como Francia, Alemania y Reino Unido, México necesita ajustar sus objetivos de política exterior aprovechando las oportunidades que representa la existencia de nuevos polos de poder en el mundo, de nuevas dinámicas internacionales, de nuevas reconfiguraciones

---

<sup>1</sup> Stephen Wertheim, “The Price of Primacy. Why America Shouldn’t Dominate the World”, en *Foreign Affairs*, vol. 99, núm. 2, marzo-abril de 2020, p. 20.



de flujos comerciales y de los esfuerzos de diversos países por incidir más en el escenario internacional. Al mismo tiempo que México debe acercarse a naciones que apoyen el multilateralismo y el fortalecimiento del derecho internacional, dos herramientas cruciales para la paz y el desarrollo de la sociedad internacional en la que México está inmerso en la era de una profunda globalización, la diplomacia mexicana debe identificar y abrazar plenamente estas oportunidades de cambios en el poder en el mundo.

En este texto se identifican, en primer lugar, los dinámicos movimientos de los polos de poder en el sistema internacional. En segundo lugar, se resalta la relevancia de China e India en la configuración actual del orden internacional y de sus aportaciones como polos de poder en el presente y a futuro, y se identifican las oportunidades que estos actores representan para México. En tercer lugar, la reflexión subraya la importancia que sigue teniendo Japón en la escena internacional, así como los esfuerzos de Corea del Sur por consolidarse como una potencia media con incidencia en la diplomacia y la seguridad regional, y se identifican las ventajas que estos dos casos particulares ofrecen para la diversificación estratégica de México en Asia-Pacífico. En cuarto lugar, se señalan las limitantes actuales de Sudáfrica y Turquía como polos de poder en virtud del deficiente desempeño económico y los problemas políticos internos de Sudáfrica, así como de las tendencias nacionalistas y combativas del actual régimen turco en su zona de influencia. Ante estos escenarios, en este texto se hace un llamado a la cautela dentro de la política exterior mexicana para calibrar metas y expectativas con estos frágiles polos de poder regional. Por último, se presentan elementos para identificar y valorar el papel de algunos actores no estatales en la reconfiguración actual del poder en el mundo, así como las recomendaciones para que México se beneficie de la identificación de aquellos actores no estatales que pueden apoyar el proyecto de desarrollo del país y de su imagen en la comunidad internacional. Las reflexiones finales resaltan la necesidad de mantenerse atentos a los cambiantes flujos de poder internacional, con el objetivo de sacar el mejor provecho para el país.

### **Movimiento de los polos de poder en el sistema internacional**

El fin de la Segunda Guerra Mundial vio la emergencia de la bipolaridad entre la Unión Soviética y Estados Unidos en detrimento de una Europa que había protagonizado las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia en 1648. Sin embargo, la emergencia de Estados Unidos y su importancia durante la Guerra Fría a través de la creación del orden liberal internacional sentó las bases para que, tanto durante la Guerra Fría como tras la caída del Muro de Berlín y la descomposición de la Unión Soviética, emergieran lentamente nuevos actores en la escena internacional, lo que a su vez ha traído hasta ahora un movimiento particular de los polos de poder en el mundo.



La decisión de Estados Unidos de ayudar a la recuperación económica de Japón desde los años cincuenta, permitió finalmente al país asiático convertirse en una potencia económica y ser el primer donador mundial de asistencia oficial para el desarrollo de 1992 a 2001.<sup>2</sup> El apoyo a diversas economías para convertirlas en los tigres asiáticos desde la década de 1960, a India en sus esfuerzos por posicionarse como un actor más proactivo en la región del Océano Índico desde la de 1990 y la normalización de relaciones con China desde la de 1970 han provocado, lenta pero inexorablemente, que el polo de poder se mueva de la región atlántica entre Estados Unidos y Europa occidental, a la región del Océano Pacífico de Estados Unidos al este y sur de Asia. Ante un Japón que ha enfrentado casi treinta años de estancamiento económico, Estados Unidos ve con una atención particular las nuevas dinámicas de poder y seguridad encabezadas por China e India en el continente asiático, el resurgimiento del poderío militar ruso en Asia central, el noreste de Asia y el Oriente Próximo, así como el surgimiento de potencias medias en la península coreana, en el Estrecho del Bósforo, en Oceanía y en Sudamérica.

Estas recientes dinámicas de los últimos veinte años revelan otra característica más del sistema internacional de la posguerra fría; a saber, que el movimiento de poder no sólo es desde Estados Unidos y Europa hasta el Oriente Próximo y Asia —sur y este del continente—, sino también del norte al sur, un verdadero movimiento telúrico del norte industrializado al sur global. Si bien no hay otra potencia económico-militar que se compare todavía con Estados Unidos y la posesión de armas nucleares que tiene en

---

<sup>2</sup> Kevin G. Cai, *The Political Economy of East Asia: Regional and National Dimensions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 69.

sus manos, además de que Rusia, Reino Unido, Francia, China, Corea del Norte e Israel revelan hoy la persistencia de la política en su quintaescencia más realista: el poder duro, el ascenso de las llamadas potencias medias y algunas economías emergentes ha visibilizado un mundo con polos de poder difusos, esparcidos; una multipolaridad en el sistema internacional. Estos nuevos polos de poder en la escena internacional proyectan dinamisismos particulares: algunos, poder suave (de atracción por ser ejemplos de países dignos de seguir), otros, exigen más representatividad en los foros internacionales y en mecanismos institucionales globales; unos más son sin duda imanes en la concertación regional de temas relacionados con la gobernanza global, y todos ellos se mueven con relativa comodidad por debajo de la tradicional política del poder de las potencias mundiales, alcanzando una diversidad de objetivos nacionales y regionales. Ante esta multipolaridad difusa y en constante cambio, México, hay que reconocerlo, debe aprovechar espacios de proyección diplomática, oportunidades económicas y nuevos socios de diálogo político regional y global, diversificando las tradicionales relaciones con Estados Unidos y volteando su mirada más allá de su entorno inmediato: Centroamérica y Sudamérica.

### **China e India: referentes de un orden internacional en mutación**

Elbridge A. Colby y Aaron Wess Mitchell se preguntan cómo el actual Gobierno de Trump debe calibrar su estrategia global en la nueva era de competencia de grandes potencias.<sup>3</sup> Pero si la alusión fue para Rusia y China, los dos adversarios más importantes de Estados Unidos en Eurasia, probablemente la atención debe centrarse en los dos actores más relevantes en la dinámica región India-Asia-Pacífico, un adversario y un aliado, China e India, respectivamente.

China es quizá el caso más sorprendente en la historia moderna que muestra cómo un país atrasado y rural se ha convertido en poco más de cuarenta años en la segunda economía más importante del mundo, líder en tecnologías de nueva generación, con la propuesta de revitalización de la economía mundial (la Iniciativa de la Ruta de la Seda, IRS) más tangible en la comunidad internacional, y con ambiciones geopolíticas sólo comparables a las de Estados Unidos y Rusia. El desarrollo económico de China es poco menos que increíble. Con un PIB de 14 billones de dólares a precios corrientes en 2019 (sólo por debajo de Estados Unidos con un PIB de 21 billones), de 1992 a 2007 China disfrutó de un crecimiento interanual promedio de 10.69 %, una proeza histórica para cualquier

---

<sup>3</sup> Elbridge A. Colby y A. Wess Mitchell, "The Age of Great-Power Competition. How the Trump Administration Refashioned American Strategy", en *Foreign Affairs*, vol. 99, núm.1, enero-febrero de 2020, pp. 118-130.



nación moderna.<sup>4</sup> Desde su entrada a la Organización Mundial del Comercio, China se ha convertido en el primer socio comercial de una gran cantidad de países en todo el mundo, lo que le ha permitido aumentar su poder económico, político y diplomático en los cinco continentes. En el continente asiático China se mantiene como el principal socio comercial de diversas naciones y con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) mantiene un cómodo superávit comercial (a excepción de Singapur). Al ser una nación con evidentes ambiciones geopolíticas, hoy China proyecta su poderío naval por diversos mares, siendo la región Indo-Asia-Pacífico la más afectada. En el continente americano, este poder económico le ha costado una guerra comercial con Estados Unidos, pero le ha valido la consolidación de socios en Latinoamérica y el Caribe. Si China logra involucrar realmente a la región latinoamericana dentro del marco del Foro China-Celac a la IRS, la presencia china en el hemisferio consolidará su posición a expensas de Estados Unidos.

Esta creciente importancia de China en la escena internacional ha prendido las alarmas en la clase política y académica de Estados Unidos, advirtiendo que ha llegado la era de un nuevo sistema de balance de poder internacional. En las áreas de comercio e inversión, China

---

<sup>4</sup> “China GDP Data And Charts 1980-2020”, en MGM Research, 18 de abril de 2019, en <https://mgmresearch.com/china-gdp-data-and-charts-1980-2020/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).



ha consolidado la IRS para conectarse con Europa a través del sudeste de Asia, Asia Central, el Océano Índico y la costa este de África. China es el principal socio comercial de la mayoría de las naciones del continente africano, y con América Latina y el Caribe, la presencia china es cada vez mayor. Este nuevo polo de poder ha sido capaz de enfrentar a Estados Unidos en una guerra comercial que actualmente se encuentra en una frágil tregua con el Acuerdo de Fase Uno recientemente firmado, que ha obligado a varias naciones a reconsiderar las vulnerabilidades de seguridad nacional ante el avance tecnológico de China en inteligencia artificial, nanotecnología y comunicación inalámbrica de quinta generación (5G).

Para México, la relación con China ante esta presencia global representa tanto riesgos como enormes oportunidades. Riesgos por el impacto que ya tiene China en la relación de México con Estados Unidos y las barreras que ha puesto para una mayor vinculación económica y comercial sinomexicana, como el artículo 32.10 del T-MEC lo demostró. Riesgo también por el creciente déficit comercial que aumenta dramáticamente con el paso de los años. Pero, para México, también hay enormes oportunidades de acceder a tecnología, mercados con alto poder de compra, inversiones en su territorio, y en general para diversas necesidades del proyecto de desarrollo del Gobierno actual. Si bien mayores vínculos con China pueden repercutir en tensiones entre México y Estados Unidos, México podría perseguir el interés nacional bajo la bandera de la diversificación, aprovechando el impulso global de China en la economía, la diplomacia multilateral, la cooperación técnica y educativa, y en las nuevas tecnologías que moldean las relaciones internacionales del nuevo siglo.

India, la llamada democracia más grande del mundo con sus 1388 millones de habitantes, es particularmente relevante en el mundo actual por contribuir en alrededor de 15% al crecimiento global y por su potencial a futuro, lo que la convierte por mérito propio en un polo de poder internacional. Se estima que, de ser la actual séptima economía

mundial, India se convertirá en la tercera más grande en el año 2030.<sup>5</sup> A pesar de sufrir una caída importante en su economía en 2019,<sup>6</sup> India sigue siendo considerada una potencia media con tasas de crecimiento interanual similares a las que actualmente mantiene China en el periodo de enfriamiento de su economía; es además miembro de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que es, junto con China, el motor de esa asociación. También se ha desempeñado como un aliado importante de Estados Unidos frente a China en la geopolítica del sur y sureste de Asia. Más aún, India es una economía relevante en la región Asia-Pacífico, que pudo marcar el rumbo de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), el megacuerdo comercial de libre comercio alternativo al Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés) en el que participaron las diez economías de la ANSEA más Japón, China, Corea del Sur, Australia, India y Nueva Zelanda. Desafortunadamente, y al igual que lo hizo Estados Unidos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), India ha decidido mantenerse al margen de las negociaciones finales de la RCEP por no obedecer a sus intereses económicos. Y aun sin esa participación en la RCEP y sin pertenecer todavía al Foro de Cooperación Económico Asia Pacífico (APEC), es ya capaz de moldear lentamente las relaciones económicas internacionales desde el océano Índico hasta Oceanía y el Pacífico Sur con países vecinos, China, Japón y naciones del sudeste asiático.

Nueva Delhi participa además en la estrategia compartida con Estados Unidos, Japón, Vietnam y Australia, que consiste en mantener la región Indo-Asia-Pacífico como una región libre y abierta al comercio y al libre flujo de personas, bienes y servicios, en una velada crítica y de contrapeso a China y a su política marítima. India ha decidido finalmente participar de forma más proactiva en las nacientes iniciativas de seguridad regional marítima que buscan privilegiar las normas internacionales, el derecho del mar y el imperio de la ley. Como potencia media y polo de poder en la región asiática, India estrecha las relaciones políticas, militares y de consultas con países del Océano Índico, el Mar del Sur de China y el Océano Pacífico, para aumentar el comercio, la seguridad y la libertad de los mares, además de que ha elevado sus relaciones con Viet Nam, Filipinas, Australia, Japón y Estados Unidos, entre otros.

Para México, las oportunidades con India como polo de poder actual han sido opacadas hasta ahora por la relativa lejanía y el aparente desinterés bilateral. Con un incipiente

---

<sup>5</sup> Edna Curran, "India Likely to Surpass U.S to Be World's Second Largest Economy by 2030", *The Economic Times*, 9 de enero de 2019, en <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/india-likely-to-surpass-u-s-to-be-worlds-second-largest-economy-by-2030/articleshow/67448036.cms> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>6</sup> Daniel Moss, "View: How India's Economy Came Back down to Earth", *The Economic Times*, 30 de diciembre de 2019, en <https://economictimes.indiatimes.com/https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/finance/how-indias-economy-came-back-down-to-earth/articleshow/73021942.cms> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020)

comercio bilateral de poco más de 10 000 millones de dólares (MDD), India representa para México, sin embargo, un importante mercado con una gran población de consumidores y un socio potencial en áreas de tecnología de la información. Siendo México su principal socio comercial en Latinoamérica,<sup>7</sup> India representa para la economía mexicana un país con tasas de crecimiento del PIB interanual que ofrecerá a México colocar productos en ese mercado, y con un número importante de ciudadanos de clase alta que puede adquirir productos mexicanos y viajar a México. En el ámbito diplomático, los dos países coinciden en una diversidad de temas en las Naciones Unidas y en el G20. Se espera para un futuro cercano un mayor diálogo entre India y México, atestiguado por la invitación realizada al subsecretario de Relaciones Exteriores, Julián Ventura Valero, para participar en enero de 2020 en la quinta edición del Diálogo Raisina, el foro más importante de India para intercambiar opiniones sobre geopolítica y geoconomía, en donde se resaltaron los lazos de México con esa nación, la perspectiva latinoamericana sobre inclusión social y la gobernanza global, el cambio climático, la migración y la corrupción, entre otros temas de interés común.<sup>8</sup>

### Japón y Corea: polos de poder en un mundo en transformación

En términos puramente económicos, Japón sigue siendo, en calidad de tercera economía del mundo y uno de los principales donadores de países en desarrollo, un país particularmente relevante en la escena internacional. En cuanto a influencia política y diplomática, Japón comparte diversos valores (como la democracia, el respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley), lo que le ha valido mantener una estatura alta y prestigio en la sociedad internacional y en foros multilaterales, sin poseer incluso una gran influencia en los dinámicos procesos internacionales de la actualidad relacionados con la paz y la seguridad. Japón, como potencia media, y ante el vertiginoso avance económico y militar de China, está en un proceso de reflexión sobre su papel en su región y en el mundo. Frente a un retiro evidente del compromiso estadounidense en la arquitectura de seguridad de Asia y de su compromiso de 70 años a favor del libre comercio en Asia-Pacífico, así como de cara a la iniciativa china de integrar a naciones a su nuevo proyecto de la IRS, y a la necesidad de reactivar su economía aprovechando las nuevas tecnologías como motores de punta, Japón

---

<sup>7</sup> Máximo Santos Miranda, “La India: un mercado que México debe potenciar”, en Forbes México, 19 de agosto de 2019, en <https://www.forbes.com.mx/la-india-un-mercado-que-mexico-debe-potenciar/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>8</sup> Embajada de México en India, “Mexico’s Deputy Secretary of Foreign Affairs is First High-Level Latin American Government Official to Speak at Prestigious Raisina Dialogue”, comunicado de prensa, 23 de enero de 2020, en <https://embamex.sre.gob.mx/india/index.php/sala-de-prensa-press-releases/53-mexico-s-deputy-secretary-of-foreign-affairs-first-high-level-latin-american-government-official-to-speak-at-raisina-dialogue> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

está enfrascado en profundas transformaciones que lo ubican como un excelente polo de poder en el mundo y, ante esto, como una oportunidad para México.



Primero, Japón busca ahora una política exterior y de seguridad más independiente, incluyendo el envío de tropas a ultramar y en misiones de preservación de la paz de la ONU. Segundo, encabeza el ya firmado CPTPP para vigorizar el libre comercio en la región Asia Pacífico, ante la ausencia de Estados Unidos. Tercero, defiende una macrorregión Indo-Asia-Pacífico libre y abierta para el flujo de bienes, personas y servicios, sin hegemonía china en esos mares. Y cuarto, dando un salto cuántico de los Abenomics de 2012, Japón basa ahora su estrategia de crecimiento bajo el nuevo concepto de *Sociedad 5.0*, en la cual nuevas tecnologías, nuevas regulaciones, más inversiones desde y hacia Japón, así como modelos empresariales más competitivos, tendrán papeles protagónicos para el despegue económico del país a corto plazo.<sup>9</sup>

Para México, la relación con un Japón relevante en la comunidad internacional, todavía poderoso económicamente y con largos lazos de amistad entre los dos países, es una oportunidad insoslayable en el futuro próximo. A quince años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, las dos naciones comercian más volumen, mantienen una sólida presencia empresarial en particular en la región del Bajío y han desarrollado diversos programas de intercambios, becas, cooperación técnica y

---

<sup>9</sup> “Abenomics”, en JapanGov, junio de 2020, en <https://www.japan.go.jp/abenomics/index.html> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).



capacitación. Si bien México mantiene un importante déficit comercial con su socio asiático, las oportunidades de aprovechar espacios de cooperación dentro de la estrategia japonesa de la Sociedad 5.0, de utilizar mecanismos de financiamiento con entidades bancarias japonesas y de diversificar la matriz comercial más allá del sector automotor deberán aprovecharse al máximo en los próximos años.

De forma similar, dentro de la región del noreste de Asia es particularmente relevante el papel que desempeña Corea del Sur como polo regional de poder. En la actualidad, como la decimosegunda economía del mundo, mantiene un liderazgo como potencia media en áreas de proyección de poder suave, diplomacia de seguridad humana,<sup>10</sup> mediación en el proceso de desnuclearización de la península coreana con Corea del Norte, garante de la estabilidad en esa región al hospedar fuerzas militares estadounidenses, y como un activo participante en foros multilaterales como el G20 y en mecanismos como MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) desde 2013. En términos económicos, Corea continúa promoviendo la apertura comercial y pretende convertirse en un nodo de libre comercio de la región Asia-Pacífico mediante la entrada en vigor del Área de Libre Comercio ANSEA-Corea (de 2007 a 2009), el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Corea del Sur (desde 2012), el Acuerdo de Libre Comercio China-Corea (desde 2015),<sup>11</sup> así como por su interés dentro de las actuales negociaciones para un posible acuerdo de libre comercio trilateral entre China, Japón y Corea. También es miembro del APEC, del cual organizó la cumbre de 2010.

El poder regional de Corea radica en gran medida en su geografía particular: una pequeña nación separada al final de la Segunda Guerra Mundial y rodeada por Estados con intereses propios, Corea se mantiene hoy involucrada en un proceso permanente de estabilización de la península con su vecino hostil del norte, manteniendo a toda costa una alianza con Estados Unidos y sorteando los diversos diferendos históricos, políticos y de seguridad con Japón y China. Si a esto se le agrega la relativa falta de recursos naturales, pero al mismo tiempo un alto nivel económico de su población (con un PIB per cápita de 31 362 dólares en 2018)<sup>12</sup> y políticas competitivas de sus empresas transnacionales en el mercado mundial de sectores de tecnología de punta, Corea es un actor relevante en la región Asia-Pacífico con posibilidades de incidir en el desarrollo económico de otras

---

<sup>10</sup> Shin-hwa Lee y Chun Young Park, “Korea’s Middle Power Diplomacy for Human Security: A Global and Regional Approach”, en *Journal of International and Area Studies*, vol. 24, núm. 1, junio de 2017, p. 22.

<sup>11</sup> Troy Stangarone, “Three Questions about the Korea-China FTA”, en Korea Economic Institute of America, en <http://keia.org/three-questions-about-korea-china-fta> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>12</sup> “Historical GDP per Capita by Country|Statistics from the World Bank|1960-201”, en Knoema, 20 de enero de 2020, en <https://knoema.com/jesqmb/historical-gdp-per-capita-by-country-statistics-from-the-world-bank-1960-2018?country=Korea> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

naciones; recientemente se le ha reconocido por ser un actor con un considerable poder suave en términos de diplomacia cultural y en áreas de gobernanza global.

Para México, Corea representa diversas oportunidades en las áreas de diplomacia y economía. La participación de Corea y México en el mecanismo MIKTA permite a México coordinar posturas comunes dentro de esta plataforma de consulta interregional en temas de: a) desarrollo social, b) gobernanza global, c) futuro sustentable, d) cambio climático, e) prevención de riesgos, f) protección de los océanos, g) inclusión social y h) educación y acceso a internet. En términos de oportunidades comerciales, México debe abrir en su territorio oportunidades para mayor comercio e inversión con empresas coreanas, incursionar en el mercado surcoreano y explorar las factibles oportunidades de un mecanismo de libre comercio a través de la plataforma de la Alianza del Pacífico, en caso de que no se concrete un acuerdo de libre comercio entre los dos países, a pesar de las intenciones del Gobierno surcoreano al respecto.<sup>13</sup>

### **Sudáfrica y Turquía: polos frágiles e inestables de poder**

En la comunidad internacional destacan otros dos polos de poder que, sin embargo, han mostrado una fragilidad reciente. El primero es Sudáfrica y el segundo, Turquía, dos naciones que, sin embargo, deben estar en el radar de la política exterior mexicana si el país considera valioso pensar más allá de los actores tradicionales de poder.

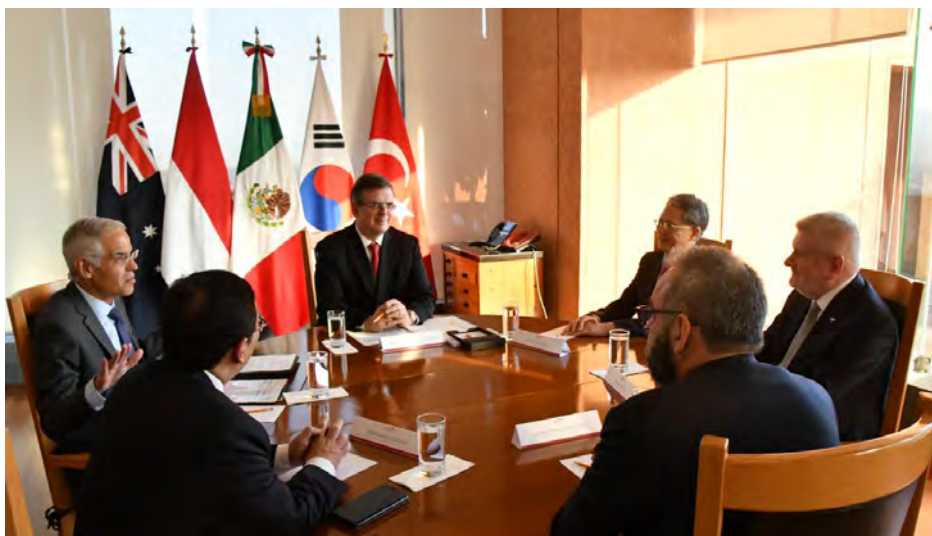
Tras los gobiernos de Thabo Mbeki y Jacob Zuma de 1999 a 2018, la administración del actual presidente sudafricano Cyril Ramaphosa inició en 2018 una importante reflexión sobre el papel que desempeña el país en la comunidad internacional, en el continente africano y en la relevancia que Sudáfrica podría seguir teniendo en el ámbito multilateral,<sup>14</sup> o si debe concentrarse en los problemas nacionales, en su propia economía y en elevar el nivel de vida de su población, a expensas de desempeñar un papel más activo en la escena regional o internacional.

Ante un brillante desempeño económico en 2006 con un PIB interanual de 5.6%, un papel protagónico en la transformación de la Organización de la Unión Africana a la Unión Africana, en la creación del Grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) en 2002 y en la elección de Sudáfrica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el bienio 2007-2008, esta nación se perfilaba como una potencia emergente desde donde

---

<sup>13</sup> “Sudcorea afina TLC con México”, *El Heraldo de México*, 6 de febrero de 2020, en <https://heraldodemexico.com.mx/orbe/sudcorea-afina-tlc-con-mexico/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020)

<sup>14</sup> Maxi Schoeman y Chris Alden, “How South Africa Should View Foreign Policy in a Changing World Order”, en *The Conversation US*, 9 de julio de 2018, en <https://theconversation.com/how-south-africa-should-view-foreign-policy-in-a-changing-world-order-99317> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).



el polo de poder africano podría proyectarse en el plano internacional. En particular desde la entrada de Sudáfrica a los BRICS en 2011, había esperanza de que este país reflejara la diversidad geográfica de los nuevos polos de poder en la escena internacional. Desafortunadamente, a nueve años de su entrada, el desempeño económico de Sudáfrica y sus propios problemas políticos pueden erosionar la importancia del país en ese grupo. A pesar del interés de mantener liderazgo en la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC, por sus siglas en inglés) y en la presidencia rotativa de la Unión Africana para 2020, en su interés por representar a África como el único país miembro del G20, así como por convertirse en miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU por tercera ocasión en el bienio 2019-2020, el Gobierno de Ramaphosa parece estar ahora más interesado en reconstruir su economía nacional y en la creación de fuentes de empleo.

Particularmente preocupante es la evaluación del FMI sobre la crisis económica de Sudáfrica. Con un crecimiento económico del PIB interanual de apenas 0.8% en 2018, 0.4% en 2019 y un estimado de 0.8% para 2020, el FMI ha advertido que para 2020 hay un gran riesgo de que el Gobierno sudafricano tome medidas proteccionistas y se aleje del espíritu del multilateralismo.<sup>15</sup> A pesar de que la agenda actual de política exterior sudafricana tiene objetivos muy claros para que el país desempeñe un papel crucial en la estabilidad y prosperidad regional en África y en diversos foros internacionales,<sup>16</sup> el bajo desempeño económico

<sup>15</sup> Larry Claasen, "SA Economy: Time to Start Praying", en MoneyWeb, 4 de febrero de 2020, en <https://www.moneyweb.co.za/news/economy/sa-economy-time-to-pray/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>16</sup> "International Relations", en South African Government, en <https://www.gov.za/about-sa/international-relations#SA%20Foreign%20policy> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

de los últimos diez años, junto con graves problemas de corrupción y divisiones ideológicas, ha demostrado la fragilidad de Sudáfrica para erigirse en un polo de poder sólido.

En este contexto, las oportunidades de cooperación de México con Sudáfrica han sido modestas. Si bien destacan las visitas de los cancilleres Rosario Green en 1999, Patricia Espinosa en 2009 y José Antonio Meade en 2014 y 2017, de los presidentes Vicente Fox en 2002, Felipe Calderón en 2010 y Enrique Peña Nieto en 2013, así como más recientemente del subsecretario Julián Ventura Valero en 2019, y que se han firmado una cantidad relevante de acuerdos, convenios y memoranda desde hace más de veinte años, el comercio total bilateral se mantiene, no obstante, bajo, en 460 MDD en 2017.<sup>17</sup> Este bajo nivel de interés comercial contrasta, sin embargo, con las oportunidades para que México logre el apoyo de las naciones africanas, con el apoyo toral de Sudáfrica en el seno de la Unión Africana, para la candidatura mexicana a ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en el bienio 2021-2022. En otras palabras, Sudáfrica tiene el potencial, modesto pero existente, para ser el principal interlocutor y promotor de intereses mexicanos en ese continente en temas de gobernanza global, multilateralismo y en las agendas más relevantes de la ONU (Agenda 2030, cambio climático y reducción de la pobreza, entre otras). En este sentido, a nivel de cooperación bilateral, la diplomacia parlamentaria entre los dos países parece avanzar a través de diálogos sobre cooperación en seguridad pública, educación, turismo, comercio, protección a los pueblos originarios, tratamiento del agua y protección de los derechos de las mujeres.<sup>18</sup>

Turquía es otro claro ejemplo para México de un emergente polo de poder en la escena internacional desde inicios de la década pasada, un polo que, sin embargo, es frágil e impredecible ante la dirección personal de su actual líder. El presidente Recep Tayyip Erdoğan, quien se convirtió en primer ministro en 2003 y en 2011, y presidente en 2014 y 2018, ha moldeado las relaciones de Turquía con el mundo bajo la bandera de la “nueva Turquía”, expandiendo la influencia del país en Siria, el norte de Iraq y fortaleciendo lazos con Rusia, Irán y China. Como lo declaró desde 2001 en su libro el que fuera en su momento canciller y primer ministro Ahmet Davutoğlu, Turquía, heredera del califato otomano, debía cambiar y, de un Estado “apéndice” de Occidente, pasar a ser un Estado pivote.<sup>19</sup> Desafortunadamente, Turquía parece moverse hacia

---

<sup>17</sup> Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “República de Sudáfrica. Ficha Técnica”, 9 de junio de 2020, en [https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F\\_Sudafrica.pdf](https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Sudafrica.pdf) (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>18</sup> “El Grupo de Amistad México-Sudáfrica define agenda de trabajo bilateral”, en Mi Punto de Vista, 17 de enero de 2020, en <https://www.mipuntodevista.com.mx/el-grupo-de-amistad-mexico-sudafrica-defi-ne-agenda-de-trabajo-bilateral/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>19</sup> Kaya Genc, “Erdogan’s Way”, en *Foreign Affairs*, vol. 98, núm. 5, septiembre-octubre de 2019, p. 32.

un régimen más nacionalista y represivo, aunado a que el país enfrenta importantes problemas económicos, incluyendo una creciente deuda corporativa y una severa caída en la inversión extranjera directa.<sup>20</sup> En el plano internacional, el régimen de Erdoğan ha dejado claro que desea involucrarse más directamente en la geopolítica de la región de Oriente Próximo; esto se pone de manifiesto en una presencia militar directa en el norte de Siria, en su actual interés por repatriar a más de un millón de refugiados sirios desde su territorio hacia el norte de Siria, así como en la intención de redefinir fronteras marítimas con Libia en el mar Mediterráneo, a expensas de Grecia y Chipre.<sup>21</sup> Ante esta reciente postura, se puede vislumbrar en el futuro cercano un mayor acercamiento entre Turquía y Rusia en detrimento de la presencia estadounidense en la región, lo que en la práctica significa que Turquía asciende en la escena internacional como un polo de poder no sólo frágil ante la convulsa geopolítica de la región, sino como un polo de poder que de hecho podría calificarse como una posible fuente de inestabilidad en la región como potencia media.

Para México, Sudáfrica y Turquía siguen siendo importantes en la escena regional respectiva, pero involucrarse con ellos debe estar calibrado por sus límites económicos en el caso de Sudáfrica y por las ambiciones geopolíticas en el caso de Turquía. Esto hace un llamado a la cautela. Indudablemente, la mejor puerta de entrada para los intereses económicos en África es Sudáfrica, en tanto que ambas naciones, Sudáfrica y Turquía, siguen teniendo un peso relevante en sus respectivas regiones ante el potencial de aglutinar consensos en materia de paz, seguridad, iniciativas de desarrollo económico y temas de gobernanza global y multilateralismo en el seno de la ONU en general. Como lo atestiguó la invitación a México en 2017 a la cumbre BRICS Plus, México puede participar en mecanismos de cooperación desde América Latina y el Caribe con los miembros de ese mecanismo, incluida Sudáfrica. Con Turquía, por su parte, México mantiene el impulso actual del grupo MİKTA para coordinar posturas comunes en agendas globales y regionales a través de foros internacionales, a pesar de que la propia presencia de Turquía en ese mecanismo podría estar sujeta a una revisión, de continuar la particular política de Erdoğan de proyectar el poder turco en su región.

---

<sup>20</sup> Jonathan Spicer y Can Sezer, “Cold Turkey: Investors Exodus Tests Erdogan’s Economic Experiment”, en Reuters, 5 de febrero de 2020, en <https://www.reuters.com/article/us-turkey-erdogan-markets-analysis/cold-turkey-investor-exodus-tests-erdogans-economic-experiment-idUSKBN1ZZoK7> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>21</sup> Marc Pierini, “How Far Can Turkey Challenge NATO and the EU in 2020?”, en Carnegie Europe, 29 de enero de 2020, en <https://carnegieeurope.eu/2020/01/29/how-far-can-turkey-challenge-nato-and-eu-in-2020-pub-80912> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

## Papel de actores no estatales en la reconfiguración de poder

Finalmente, es importante reconocer la existencia de algunos actores no estatales como fuerzas políticas relevantes en la sociedad internacional. Con la difusión del poder en la escena internacional, otros actores aparte de los Estados nacionales cobran más importancia; ante lo que se ha calificado como un “déficit diplomático”<sup>22</sup> en las estructuras de las relaciones internacionales; algunos países aprovechan a estos actores no estatales para avanzar en sus respectivas agendas. De hecho, los actores no estatales representan una respuesta a la actual incapacidad de los Estados de resolver por sí mismos un cada vez mayor número de retos globales. Muchos actores no estatales tienen la capacidad de incidir en la toma de decisiones internacionales y ofrecen visiones de base sobre las implicaciones de política exterior emprendidas por los Estados.

Hablando únicamente de poder económico, no es un secreto que algunas corporaciones transnacionales son más poderosas que la mayoría de los países en la comunidad internacional. Con la gran capacidad de inversión y comercio, la facilidad de moverse de un país a otro, estas corporaciones ya moldean las relaciones económicas internacionales, haciéndolas partícipes en un “juego gigante de ajedrez tridimensional con los Estados y las corporaciones como actores entrelazados”.<sup>23</sup> Las corporaciones más poderosas en 2019 fueron del sector de alimentos y ventas al minorista (Walmart), energéticos (Sinopec Group, Royal Dutch Shell, China National Petroleum, State Grid, Saudi Aramco, BP y Exxon Mobil) y automotrices (Volkswagen y Toyota); algunas de éstas se ubican por encima de algunas naciones que se encuentran entre las 20 entidades económicas con más ingresos anuales.<sup>24</sup>

Por otro lado, en la era de intensa globalización actual, una forma efectiva de alcanzar soluciones a problemas nacionales, regionales e internacionales puede ser a través de un proceso de vinculación ascendente entre la diplomacia tradicional representada por las cancillerías y los actores no estatales. Esta dinámica puede ser efectiva en temas como combate al cambio climático y migraciones transnacionales. En la práctica, los actores no estatales pueden crear sinergias y colaborar con gobiernos propios o de otros

---

<sup>22</sup> “A Diplomatic Deficit? The Rise of Non-State Actors”, en British Council, febrero de 2018, en <https://www.britishcouncil.org/research-policy-insight/insight-articles/diplomatic-deficit-actors> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

<sup>23</sup> Milan Babic, Eelke Heemskerck y Jan Fichtner, “Who is more Powerful—States or Corporations?”, en The Conversation US, 10 de julio de 2018, en <https://theconversation.com/who-is-more-powerful-states-or-corporations-99616> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020) (Traducción de los autores).

<sup>24</sup> Faisal Khan, “World’s 100 Largest Companies by Revenue in 2019”, en Technicity, 21 de agosto de 2019, en <https://medium.com/technicity/worlds-100-largest-companies-by-revenue-in-2019-d6d53dd1851d> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).



países y, si tienen el poder suficiente, pueden incluso incidir en la toma de decisiones de gobiernos. Las modalidades de acción e interacción de estos actores no estatales son complejas y pueden incluir iniciativas basadas en colaboración, en las que se comparta poder, se ofrezcan mejores oportunidades de aprendizaje en un tema y se lleven a cabo acciones comunes.<sup>25</sup> Un ejemplo reciente puede ser el conjunto de esfuerzos internacionales para contener desde enero de 2020 la epidemia del coronavirus en China y en todo el mundo. En estos esfuerzos, las empresas farmacéuticas transnacionales, las grandes firmas de aviación y algunos organismos no gubernamentales (ONG), como Médicos Sin Fronteras, trabajan de tiempo completo para enfrentar la crisis y colaboran estrechamente con gobiernos involucrados para enfrentar, mitigar y eventualmente resolver este problema global.

Los actores no estatales, en su acepción más amplia, incluyen una gran gama de actores, como grupos de la sociedad civil, organizaciones académicas, empresas transnacionales, ONG e incluso grupos no legitimados como organizaciones guerrilleras, cárteles y organizaciones terroristas. En particular los grupos no legitimados, llamados también actores violentos no estatales, han tenido un peso muy importante para moldear las relaciones internacionales en zonas de conflicto. En Oriente Próximo los casos más representativos son los grupos Hamas, Al Qaeda, Estado Islámico para Iraq y Siria (ISIS) y Hezbollah.

---

<sup>25</sup> Raffaele Marchetti, "The Role of Non-state Actors in the Future of Global Governance and International Security", en *Beyond The Horizon*, 9 de abril de 2019, en <https://behorizon.org/the-role-of-non-state-actors-in-the-future-of-global-governance-and-international-security/> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

Dentro de la actual política híbrida internacional en la cual los Estados solos no pueden alcanzar sus metas, perseguir sus propios intereses nacionales y enfrentar problemas globales que afectan su territorio, México necesita identificar qué actores no estatales tienen el suficiente poder como para influir, beneficiar o afectar su política interna, la política exterior y el papel que desempeña en la comunidad internacional. En el ámbito económico, quedó evidente que poderosas empresas estadounidenses coordinaron políticas con su Gobierno durante las negociaciones para la firma del T-MEC; ahora es tarea del Gobierno mexicano evaluar con qué empresas transnacionales de otros países es redituable involucrarse para responder a las necesidades de infraestructura, comercio, inversión y energéticos del país. Más allá de la conocida vinculación con la economía de la región de Norteamérica, México debe abrir más oportunidades a importantes empresas chinas, japonesas y coreanas, firmas con considerable poder económico que debe aprovecharse para generar empleo, recibir tecnología y construir infraestructura. También es imperativo reconocer el grado de importancia que algunas firmas de tecnología de la información y redes tienen en la estabilidad sociopolítica de los países y en la seguridad de sus sistemas cibernéticos. En temas como migración en la frontera sur o crimen organizado transnacional, México debe estar atento al papel de las compañías propietarias de redes donde se difunde información que puede potencialmente dañar la imagen del país. En otros temas, como el de la tecnología de próxima generación (por ejemplo, la red 5G), México debe evaluar las oportunidades y riesgos de una mayor penetración en el mercado de importantes firmas como Huawei, la cual ha sido objeto de ataques permanentes por parte de algunos gobiernos en el mundo.

## Conclusiones

La diplomacia mexicana tiene por delante la tarea de identificar claramente y aceptar completamente los cambios actuales en las relaciones de poder en el mundo, a fin de ofrecer los mejores diagnósticos para la formulación de políticas en beneficio del país. La actual pandemia de la covid-19 que enfrenta el mundo ha demostrado los niveles de iniciativa, éxito y liderazgo de los polos de poder arriba analizados; ante esta realidad, México está actuando en consecuencia. Las naciones asiáticas, las primeras en sufrir la primera ola de contagios, reaccionaron ante la evidente falta de liderazgo inicial de Estados Unidos: China, con la gran asignación de recursos y una organización y controles masivos, Corea del Sur, con medidas prontas de aislamiento y pruebas masivas y Japón, en menor medida, al posponer la justa deportiva del verano boreal. Al hacer frente a la pandemia, México reconoce los espacios de cooperación y solidaridad médica abiertos desde el otro lado del Pacífico.



México debe aprovechar los nuevos espacios de poder para impulsar su agenda nacional y de política exterior, debe diversificarse de manera inteligente aprovechando el impulso histórico y las enormes potencialidades que tiene China con México y con América Latina. Debe también aprovechar cabalmente las recientes estrategias económicas de países como Japón y Corea del Sur y de potenciales mercados como el de India para hacer que la economía mexicana crezca cuanto antes. El Gobierno mexicano debe infundir vigor a MIKTA con el objeto de aprovechar un mayor potencial de colaboración con Corea del Sur y Turquía, así como de Sudáfrica al frente del bloque africano, en los esfuerzos permanentes de México por colocar temas prioritarios de la actual administración y de interés común en la comunidad internacional en foros multilaterales, como la búsqueda de vacunas contra el coronavirus, el G20 y la ONU. Finalmente, la academia y la diplomacia en México deben avanzar en el conocimiento de las potencialidades, los beneficios y los riesgos que representan diversos actores no estatales en la distribución del poder nacional, regional y global. Una estrategia integral de política exterior, con base en todos los elementos revisados líneas arriba, es imprescindible para México, que requiere, urgentemente, nuevas brújulas en las aguas agitadas del siglo XXI.

# Dos Décadas de Conmoción en el Orden Hemisférico en las Américas

THOMAS LEGLER

Departamento de Estudios Internacionales-Universidad Iberoamericana

ARTURO SANTA CRUZ

Centro de Estudios sobre América del Norte del CUCSH-Universidad de Guadalajara

Ha existido un profundo sentimiento de malestar a lo largo de las Américas en años recientes. Los avances prometedores en la cooperación de Norteamérica, Latinoamérica y Sudamérica durante la década de 1990 y los primeros años del nuevo milenio han sido remplazados por el estancamiento y la decadencia de una serie de mecanismos de cooperación interestatal, así como renovadas tensiones ideológicas y políticas entre un número de líderes y gobiernos del hemisferio. Es instructivo que, al tiempo de redacción de este artículo, mucha de la arquitectura gubernamental existente que podría haber sido implementada para lidiar con la pandemia de la covid-19 ha estado ausente o ha sido disfuncional. Esto no es accidental, sino sintomático de problemas más profundamente arraigados del orden internacional. Por un lado, un número de observadores subraya una crisis creciente de multilateralismo y regionalismo que ha afectado a Norteamérica, Latinoamérica, Sudamérica, y al Sistema Interamericano desde alrededor de 2014-2015.<sup>1</sup> Por otra parte, algunos relacionan las aflicciones del hemisferio occidental a la actual transformación del orden liberal global, incluyendo un dramático cambio en curso de poder global y desarrollos recientes en el capitalismo global.<sup>2</sup>

Anidado entre estas tendencias en la cooperación a lo largo y dentro del hemisferio y el orden global, está otro nivel de análisis que ha sido ampliamente estudiado en otras

---

<sup>1</sup> Alberto van Klaveren, "La crisis del multilateralismo y América Latina", *Análisis Carolina* 10/2020, 10 de marzo de 2020; Detlef Nolte y Brigitte Weiffen (eds.), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Londres y Nueva York, Routledge, 2020.

<sup>2</sup> Josette Altmann Borbón (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*, San José, Costa Rica, FLACSO Secretaría General, 2019; Tom Long, "La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la era de Trump", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 114, septiembre-diciembre de 2018; T. Long, "Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research", en *International Affairs*, vol. 6, núm. 94, 2018, pp. 1371-1390; Andrés Serbin, "El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 114, septiembre-diciembre de 2018.

partes del mundo como en el este y sudeste de Asia, pero que ha recibido escasa atención en este continente: el orden regional o hemisférico. En este capítulo, sostenemos que las dificultades por las que atraviesan los gobiernos de las Américas al confrontar serios problemas regionales como la pandemia del coronavirus o la crisis multidimensional de Venezuela están ligadas al persistente estado problemático del orden hemisférico en décadas recientes. Argumentamos que las Américas están atravesando una aguda forma de transición en el orden regional llamada *conmoción* en el orden hemisférico. Por *conmoción* en el orden hemisférico nos referimos a un tipo particularmente desorganizado de transición en el orden regional en el que la cooperación interestatal está seriamente impedida por el balanceo institucional y la coexistencia de crisis de autoridad, déficit de liderazgo y disfuncionalidad institucional.

En lo consiguiente, dividimos nuestro análisis en tres partes. Primero, proveemos una visión general al estudio del orden hemisférico y nuestro concepto principal, *conmoción* en el orden hemisférico occidental. Luego, bosquejamos cómo esta *conmoción* se ha manifestado a lo largo de cuatro componentes cruciales del orden hemisférico: las dinámicas del poder, consideraciones normativas, arquitectura institucional, e identidad regional o comunidad. Por último, consideramos brevemente las implicaciones de nuestro análisis para la política exterior mexicana.

### La noción de *conmoción* en el orden hemisférico de las Américas

En palabras de John Ikenberry: “Un orden internacional es una formación política en la que las reglas y acuerdos establecidos existen entre Estados para regir sus interacciones”.<sup>3</sup> Los órdenes internacionales pueden variar a lo largo de líneas espaciales, políticas o institucionales, de lo regional a lo global, así como ser hegemónicas o no. En su forma regional, los órdenes están ligados por procesos y tendencias regionales. Desde la perspectiva del regionalismo comparativo, Tanya Börzel y Thomas Risse postulan que los órdenes regionales son combinaciones regionales específicas de formas interestatales de arriba a abajo de regionalismo y procesos de abajo hacia arriba de regionalización impulsados por actores de la sociedad civil.<sup>4</sup> Sostenemos que las Américas están experimentando en la actualidad una forma particularmente turbulenta de transición en

---

<sup>3</sup> G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p. 36. Esta sección se basa ampliamente en Thomas Legler, “A Story within a Story: Venezuela’s Crisis, Regional Actors, and Western Hemispheric Order Upheaval”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 109, 2020.

<sup>4</sup> Tanya Börzel y Thomas Risse, “Three Cheers for Comparative Regionalism”, en T. A. Börzel y T. Risse, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016.



el orden hemisférico que ha tenido un impacto profundo y en general negativo, precisamente en un momento en que problemas apremiantes como la pandemia de covid-19, la pobreza y la falta de igualdad, el cambio climático, las amenazas a la democracia y los derechos civiles, la corrupción, y formas de crimen organizado transnacional exigen respuestas colectivas más decisivas y oportunas.

Los órdenes regionales están anclados a configuraciones en el poder regional. Los órdenes son jerárquicos, implicando relaciones de poder asimétricas entre sus estados constituyentes.<sup>5</sup> De acuerdo con Ikenberry, los órdenes se construyen y sostienen por medio de la combinación entre el balance del poder, el uso de la coerción por parte de los poderes dominantes y, aún más importante, la construcción de contratos sociales o las negociaciones institucionales que sirven como códigos de conducta bajo los cuales los estados constituyentes crean reglas e instituciones que simultáneamente refuerzan el ejercicio de autoridad por parte de estados líderes mientras aseguran la participación activa de estados más débiles en decisiones que les afectan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> G. John Ikenberry y Daniel H. Nexon, “Hegemony studies 3.0: The dynamics of hegemonic orders”, en *Security Studies*, vol. 28, núm. 3, 2019; David A. Lake, *Hierarchy in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

<sup>6</sup> G. J. Ikenberry, *op. cit.*

Como tipo ideal, puede decirse que un orden regional funciona como es debido cuando un círculo virtuoso a nivel regional apoya las interacciones entre los Estados que constituyen ese orden: un balance de poder relativamente estable, un pacto social o una negociación institucional, un consenso normativo y nociones compartidas de la identidad regional o de la comunidad. Cuando esta convergencia sucede, los órdenes regionales pueden impulsar las condiciones propicias para la gobernanza regional;<sup>7</sup> pueden apoyar la toma de decisiones de modo que se promueva la cooperación interestatal relativamente estable y la provisión de bienes públicos. Cuando los órdenes regionales funcionan, damos casi por hecho que las regiones sirven como filtros o contenedores para privilegiar la solución de problemas regionales por actores regionales, y la contención de incursiones por parte de actores extranjeros/ajenos a la región en asuntos regionales.

Sin embargo, los órdenes regionales son ecologías o ambientes institucionales en evolución que tienden a ser sensibles y disputados.<sup>8</sup> La *ecología organizacional* de los órdenes no sólo condiciona el comportamiento de los Estados participantes, sino que también crea una estructura de oportunidades y restricciones para sus acciones.<sup>9</sup> Como Goh y He han señalado desde la experiencia del este y sudeste asiático, los órdenes regionales pueden ser vulnerables ante disrupciones sistémicas o impactos de orígenes tanto interregionales como extrarregionales, así como ante cambios en el poder, *shocks* económicos, o ciclos de protesta social.<sup>10</sup> El fin de la Guerra Fría, la crisis financiera asiática de 1997-1998, y la crisis financiera global son ejemplos claros de disrupciones sistémicas que detonaron cambios significativos en la configuración del poder interestatal y pusieron en marcha procesos más profundos de cambio institucional en los órdenes regionales del este y sudeste de Asia.

---

<sup>7</sup> Por gobernanza regional nos referimos a las resolución de problemas regionales específicos por medio de la creación de distintas esferas de autoridad regional, cada una de las cuales está acompañada por el conjunto de actores y arquitectura institucional correspondiente y está permeada por formas de poder directas e indirectas. Véase Thomas Legler, “Gobernanza Global”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, y Laura Zamudio González, *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México, Oxford University Press, 2013, pp. 253-282.

<sup>8</sup> Alexander Cooley, “Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space”, en *Security Studies*, vol. 28, núm. 3, 2019.

<sup>9</sup> Kenneth W. Abott, Jessica F. Green y Robert O. Keohane, “Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance”, en *International Organization*, vol. 70, núm. 2, 2016.

<sup>10</sup> Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford, Oxford University Press, 2013; Kai He, “Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transitions: Causes and Implications”, *The Pacific Review*, vol. 32, núm. 2, 2018; K. He, “Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework”, en *Australian Journal of International Affairs*, vol. 72, núm. 2, 2018.

En su estudio del este de Asia desde el final de la Guerra Fría, Evelyn Goh ha etiquetado este fenómeno como *transición del orden*, entendido como “alteraciones significativas en los valores y objetivos comunes, reglas del juego, y estructuras sociales de la sociedad internacional”.<sup>11</sup> Las transiciones de orden involucran la redefinición de patrones de cooperación interestatal y resolución de problemas, instituciones de gobernanza, las negociaciones institucionales o los contratos sociales que sostienen a esas instituciones, los roles correspondientes, derechos, y obligaciones de los Estados involucrados, así como al conjunto de Estados involucrados que actúan en ellos.

Según He, la interacción de la dinámica de cambio de poder y la transformación institucional multilateral que caracteriza la transición del orden regional en los casos del este y sudeste asiático está acompañada por lo que él llama un proceso de balanceo institucional.<sup>12</sup> Este concepto se refiere al comportamiento de balanceo entre los Estados que compiten por influencia dentro de las instituciones regionales formales, así como por acciones tomadas con el fin de proteger o redefinir las reglas que componen la estructura normativa de órdenes regionales.<sup>13</sup> He también asevera que las estrategias de balanceo institucional en los foros multilaterales pueden variar en términos de si se incluye o excluye a los poderes rivales. Ellos pueden ser también interinstitucionales en el sentido de la creación deliberada de una institución para contrabalancear y reemplazar a otra ya existente.

Como desarrollos negociados y disputados, las transiciones de orden regional y sus procesos de balanceo institucional asociados no son lineales en términos de su fin eventual. Efectivamente, una transformación de este tipo no necesita conducir a otro estado estable de las cosas, una especie de equilibrio —al menos no en el corto o mediano plazo. Los cambios en los patrones de comportamiento interestatal pueden ser más ordenados o desordenados, más o menos disruptivos, además de más pacíficos o conflictivos. En cualquier caso, estas transiciones están destinadas a ejercer influencia en el resultado de gobernanza de procesos concretos de la resolución de problemas regionales. Entre otras cosas, afectarán potencialmente los acuerdos de cooperación interestatal, la provisión de bienes públicos regionales, y qué actores regionales o extrarregionales participarán o serán excluidos de las actividades de gobernanza regional.

Hasta hace poco, no muchos académicos se enfocaron explícitamente en la problemática del orden hemisférico en las Américas. En sintonía con Amitav Acharya, es acertado hablar tanto conceptual como empíricamente de un orden regional en evolución

---

<sup>11</sup> E. Goh, *op. cit.*, p. 16.

<sup>12</sup> Kai He, *International Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China’s Rise*, Nueva York y Londres, Routledge, 2009; K. He “Contested multilateralism...”; K. He “Role Conceptions...”.

<sup>13</sup> K. He “Role Conceptions...”, p. 4.

en el hemisferio occidental que es reproducido por agencia regional de forma que está inmerso dentro del orden liberal global, pero es distinto.<sup>14</sup> El orden hemisférico occidental ha tenido su propia narrativa histórica compleja, separada de aquella correspondiente al orden mundial más amplio. También refleja una historia compartida entre un grupo de países que ha buscado definir sus propias reglas sobre cómo gobernar el hemisferio a la par que delinea relaciones con actores exteriores y el sistema internacional.



Dentro del puñado de investigadores que sí estudian el orden regional en las Américas, Thomas Legler ha atribuido el fallo repetido de los intentos regionales por impulsar una solución negociada y pacífica con la crisis multidimensional de Venezuela a los problemas agudos que han poblado el orden hemisférico occidental en años recientes.<sup>15</sup> El análisis de Arturo Santa Cruz rescata la noción de Arthur Whitaker de la Idea del hemisferio occidental como una estructura constitucional evolutiva de normas que ha sustentado históricamente al orden hemisférico dominado por Estados Unidos a lo largo de las Américas.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Amitav Acharya, *Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018

<sup>15</sup> T. Legler, "A Story Within...", *op. cit.*

<sup>16</sup> Arturo Santa Cruz, "Constitutional structures, Sovereignty and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring", en *International Organization*, vol. 59, núm. 3, 2005; A. Santa Cruz, *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*, Nueva York/Londres, Routledge, 2005; A. Santa Cruz, *U.S. Hegemony and the Americas: Power and Economic Statecraft in International Relations*, Nueva York, Routledge, 2020; Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Ithaca, Cornell University Press, 1954.

Santa Cruz también enfatiza el estudio del orden regional como una jerarquía regional, compuesta por relaciones diferenciadas de autoridad entre estados con poder asimétrico.

El trabajo de Juan Pablo Scarfi, Andrew R. Tillman y sus colaboradores converge con el de Santa Cruz en promover el resurgimiento de la idea del hemisferio occidental como un marco de referencia útil de análisis.<sup>17</sup> Están de acuerdo en que dicho concepto es “una categoría útil y flexible para explorar las conexiones entre cooperación y hegemonía, interacción y dominación en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, así como la compleja diversidad del continente y sus interacciones internas”.<sup>18</sup> Charles Jones sugiere que el orden hemisférico occidental está enraizado en identidades regionales y continentales e imaginarios que evolucionan, una sociedad internacional distintiva con reglas compartidas de conducta e incluso una “civilización americana” única.<sup>19</sup> Empatando con Tom Long, estos estudiosos abogan a favor de una limitación del centrismo de Estados Unidos y subrayan el papel de la agencia latinoamericana en los procesos hemisféricos.<sup>20</sup> A pesar de que sugieren la existencia de una narrativa común del hemisferio occidental, también son sensibles a los matices de cómo las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica han resultado histórica y espacialmente en diferentes partes del hemisferio en términos de hegemonía y cooperación.

El hemisferio occidental ha soportado sus altibajos en cooperación interamericana.<sup>21</sup> Gordon Mace y Jean Philippe Thérien han comparado este patrón aparentemente cíclico con el del personaje de la mitología griega, Sísifo.<sup>22</sup> De acuerdo con Corrales y Feinberg, las Américas han disfrutado de tres periodos de cooperación reforzada que llevaron a la expansión institucional del Sistema Interamericano: 1889-1906, 1933-1954 y la década de 1990.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Juan P. Scarfi y Andrew R. Tillman, *Cooperation and Hegemony in U.S.-Latin American Relations: Revisiting the Western Hemisphere Idea*, Nueva York/Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>19</sup> Charles A. Jones, *American Civilization*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2007; Charles A. Jones, “American Civilization”, en *Human Figurations*, vol. 2, núm. 1, 2013.

<sup>20</sup> Tom Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>21</sup> Javier Corrales y Richard E. Feinberg, “Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions”, en *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, 1999; Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien, “Inter-American Governance: A Sisyphean Endeavor” en G. Mace, J. P. Thérien y P. Haslam, *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*, Boulder, Lynne Rienner, 2007; Gordon Mace y Dominic Migneault, “Hemispheric Regionalism in the Americas”, en T. M. Shaw, J. A. Grant, y S. Cornelissen, *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*, Farnham, Ashgate, 2011.

<sup>22</sup> G. Mace y J. Thérien, *op. cit.*

<sup>23</sup> J. Corrales y R. E. Feinberg, *op. cit.*



Desde el último periodo dinámico de regionalismo hemisférico en la década de 1990, e impulsado por la ascendencia unipolar de Estados Unidos, el orden hemisférico entró en un periodo prolongado de transición durante las primeras décadas del siglo XXI que ha culminado en años recientes en lo que llamamos, con el fin de evitar cualquier connotación teleológica, *conmoción en el orden hemisférico*. Por este concepto nos referimos a un tipo único de transición en el orden regional que es especialmente desfavorable para la cooperación interestatal debido a la combinación de balanceo institucional, crisis de autoridad, déficit de liderazgo, disfuncionalidad institucional, y crisis de identidad. En lo que sigue, bosquejaremos brevemente cómo esta conmoción ha tenido un papel a lo largo de tres áreas geográficamente distintas de las Américas: el continente como uno solo y las regiones de Norteamérica y Latinoamérica.<sup>24</sup> En particular, veremos los cambios en cuatro conjuntos distintos de elementos relacionados al orden dentro del hemisferio y cómo se han manifestado en estas regiones: a) dinámicas de poder; b) estructura normativa; c) arquitectura institucional formal, y d) nociones de identidad regional y comunidad.

### Conmoción en el orden hemisférico de las Américas

El fin de la Guerra fría y la llamada tercera ola de transiciones democráticas detonó la construcción de una nueva configuración de orden hemisférico sin precedentes en las Américas durante la década de 1990. Este momento relativamente dinámico en la historia del hemisferio fue sostenido por 4 elementos: 1. un poder en su mayor parte indiscutido de Estados Unidos; 2. relaciones inusualmente cordiales entre el Gobierno de Estados Unidos y los de muchas de sus contrapartes latinoamericanas y caribeñas; 3. una convergencia ideológica reflejada en el Consenso de Washington y el apoyo a la democracia representativa, y 4. el surgimiento de un proyecto con gran alcance de regionalismo hemisférico que encajó de buena manera con las tendencias de regionalismo abierto en diversas regiones del hemisferio.

No obstante, una serie de interrupciones o *shocks* sistémicos en el nuevo milenio, tanto intrarregionales como extrarregionales, han resonado y desenmarañado el orden hemisférico posterior a la Guerra Fría. No obstante de las limitaciones de espacio de este texto, entre éstas podemos mencionar: los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, oleadas en tendencias electorales (desde la marea rosa hasta el retorno de la derecha), el auge y la caída de los precios de materias primas, una ola de protestas populares a lo

---

<sup>24</sup> Desafortunadamente, dadas las limitaciones de espacio en esta publicación, no podemos analizar la conmoción del orden hemisférico en Centroamérica y el Caribe, a pesar de su relevancia.

largo y ancho de Latinoamérica en 2019, un cambio de poder global sinoestadounidense, y la pandemia de covid-19. Como subrayaremos en las siguientes páginas, una serie de tendencias transversales en términos de dinámicas del poder, desarrollos normativos, alteraciones en el andamiaje organizacional para la cooperación interestatal, y desafíos en las nociones de identidad y comunidad suman a un proceso preocupante de conmoción en el orden hemisférico en años recientes.

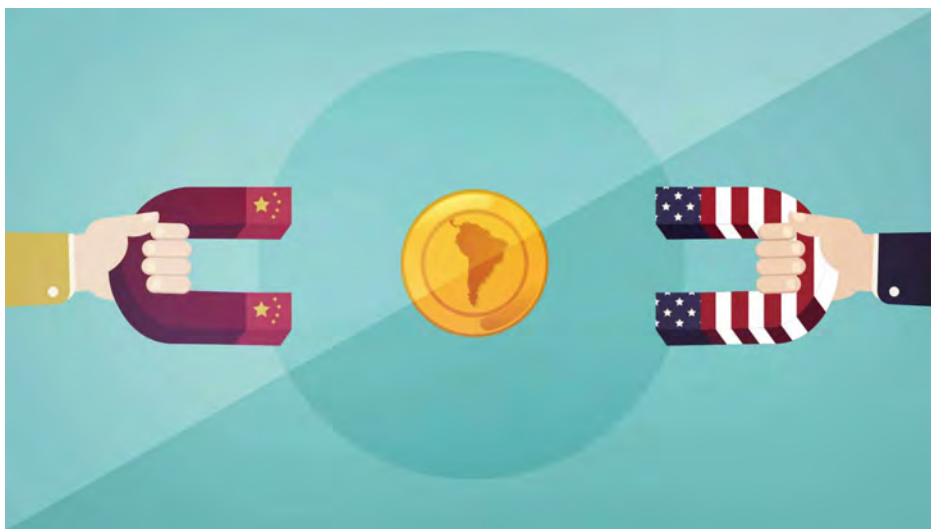
### *Dinámicas de poder*

Siguiendo el momento unipolar en que Estados Unidos disfrutó de influencia indisputada sobre las Américas al final de la Guerra Fría, el país se ha encontrado con una serie de desafíos a su autoridad en el hemisferio durante el nuevo milenio. Brasil y Venezuela ganaron una notoriedad creciente como los poderes regionales y emergentes que intentaron crear un orden regional sudamericano autónomo, y promover el proceso de multipolarización en las Américas, respectivamente.<sup>25</sup> Sin embargo, con el beneficio de la retrospcción, a raíz de la recesión de precios de materias primas entre 2014 y 2015, podemos ver que ambas naciones se mostraron vulnerables a los límites materiales de su nuevo poder socialmente construido. En efecto, siguiendo a los esfuerzos frustrados por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff para proyectar a Brasil primero como un poder sudamericano y luego como una potencia emergente, el Gobierno de Jair Bolsonaro nuevamente ha alineado al país con Estados Unidos. El colapso en los precios del petróleo socavó la Revolución bolivariana y el socialismo del siglo XXI en Venezuela, ocasionando una crisis multidimensional en ese país luego de la controversial elección del 2013 ganada por el sucesor de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, y puso fin de manera rápida a la petrodipomacia, la herramienta que el Gobierno de Chávez había usado para construir y financiar la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) contra Estados Unidos.

Aunque al momento de redacción los Estados Unidos no confrontan ya a ningún contendiente serio dentro del hemisferio, el cambio de poder global sinoestadounidense se ha hecho sentir cada vez más en las Américas. Hasta ahora, la creciente influencia de China en el hemisferio se ha manifestado en la forma de una expansión dramática de los lazos económicos chinos. Por ejemplo, China se ha convertido en el principal acreedor de Latinoamérica, opacando al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo.

---

<sup>25</sup> Tom Chodor, *Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking Up with TINA?*, Nueva York/Londres, Palgrave Macmillan, 2014; Tom Chodor y Anthea McCarthy Jones, "Post-Liberal Regionalism in Latin America and the Influence of Hugo Chávez", en *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 19, núm. 2, 2013.



China es ahora el principal destino para las exportaciones de Brasil, Chile, Cuba, Perú y Uruguay. Al mismo tiempo, durante la última década, las importaciones estadounidenses de Centroamérica y Sudamérica han caído casi el 40%.<sup>26</sup>

En un inicio, los crecientes lazos económicos de China con Latinoamérica y el Caribe (LAC) parecían benignos; su Gobierno buscó reafirmar a las autoridades de Estados Unidos que no tenía intención alguna de desafiar su influencia en la región, incluyendo el establecimiento en 2006 de un mecanismo de diálogo entre los dos gobiernos que resultó en una serie de siete consultas bilaterales en Latinoamérica entre 2006 y 2015.<sup>27</sup> No obstante, en 2015 Beijing estableció un potencial modelo interregional de centro-periferia (o *hub and spoke*) por medio del Foro China-CELAC que excluye de manera consciente a Estados Unidos y sienta las bases para una expansión futura de los lazos políticos con LAC. Hasta ahora, 19 países de LAC han aceptado la invitación de China expedida en enero de 2018 dentro de la cumbre del Foro China-CELAC en Santiago, Chile, para unirse a su Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR).<sup>28</sup>

<sup>26</sup> High Level Working Group on Inter-American Relations and Bipartisanship (Global Americans), *Responding to Growing Influences from Outside the Hemisphere: Setting a New Inter-American Agenda, 2017-2018*, disponible en <https://theglobalamericans.org/wp-content/uploads/2018/04/GA-Extra-Hemispheric-FINAL-5-24.pdf> (fecha de consulta: 18 de enero de 2021).

<sup>27</sup> Thomas Legler, Mariano Turzi y Eduardo Tzili Apango, "Advancing Autonomy? Chinese Influence on Regional Governance in Latin America", en Raúl Bernal-Meza y Li Xing, *China-Latin American Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2020, pp. 27-53.

<sup>28</sup> Mark P. Sullivan y Thomas Lunn, "China's Engagement with Latin America and the Caribbean", en *Con-*



En años recientes, la rivalidad por poder global entre Estados Unidos y China se ha hecho presente de manera creciente dentro de las Américas, sobre todo entre la administración de Trump y el Gobierno de Xi Jinping. Aunque su objetivo final parece ser recuperar su notable inversión y préstamos al sector energético de Venezuela y no oponerse a los intereses de Estados Unidos,<sup>29</sup> el apoyo de China al Gobierno de Maduro ha colisionado con los intentos recientes por parte de Estados Unidos por promover un cambio de régimen en ese país.

En el contexto norteamericano, Estados Unidos han marcado su territorio, por así decirlo, al insistir en la inclusión de una cláusula en el nuevo tratado de libre comercio entre ellos, Canadá y México (T-MEC), el artículo 32.10, que previene a los signatarios de perseguir acuerdos comerciales preferenciales con “economías sin libre mercado”, es decir, China —incluso si el gigante asiático no está explícitamente mencionado. La cláusula estipula que si cualquiera de las tres partes en el acuerdo fueran a llegar a dicho tipo de acuerdo, las otras partes pueden abrogar en favor de un tratado de libre comercio bilateral.<sup>30</sup> Aun más, la administración de Trump se ha involucrado en políticas coactivas

---

*gressional Research Service: In Focus*, Reporte IF 10982, 1 de junio de 2020.

<sup>29</sup> Stephen B. Kaplan y Michael Penfold, “El cuento de la trampa del acreedor,” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, número 2, abril-junio de 2019, pp. 52-63.

<sup>30</sup> *Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada (USMCA) 05/30/19 Text*, disponible en <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (fecha de consulta: 18 de enero de 2021); T. Legler y Eduardo Tzili-Apango, “Mexico’s Elusive Partnership with China: The Search for Explanations”, en *Norteamérica* vol. 15, núm. 2, julio-diciembre de 2020.

económicas hacia sus vecinos, imponiendo unilateralmente aranceles (por ejemplo, en acero y aluminio) y amenazando (como con la imposición de aranceles a las exportaciones mexicanas si México no controla el flujo de migrantes centroamericanos en su frontera).

La pandemia de covid-19 ha sido acompañada por una competencia de poder suave entre Estados Unidos y China en el mundo en general y, en particular, en Latinoamérica.<sup>31</sup> Hasta ahora, no está claro si Washington o Beijing ganará la disputa entre la ayuda bilateral de Estados Unidos y la “diplomacia de los cubrebocas” china en la región.<sup>32</sup> Lo que queda claro, sin embargo, es que la creciente competencia por influencia entre estos dos países se suma a los esfuerzos recurrentes por los últimos gobiernos de Estados Unidos por reconstituir su hegemonía a través del hemisferio, aunque por diferentes medios.<sup>33</sup> Mientras que la administración de Obama buscó reimponer la autoridad por medios consensuales, como la oferta de una asociación entre Estados Unidos y Latinoamérica en la Cumbre de las Américas de 2009 en Trinidad y Tobago, y un acuerdo histórico bilateral con Cuba para la normalización de sus relaciones bilaterales, las autoridades de Trump han intentado reimponer la hegemonía del país con métodos más asertivos. En marzo de 2020, el Gobierno de Estados Unidos apoyó activamente la reelección de Luis Almagro como secretario general para la Organización de los Estados Americanos en contra de una coalición de gobiernos de centro-izquierda que apoyaban al candidato opuesto, la que fue canciller de Ecuador, María Fernanda Espinosa. Estados Unidos también trató de revivir y aplicar el Tratado de Río (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), un mecanismo de seguridad colectivo dominado históricamente por Estados Unidos que data de la Guerra Fría y que ha perdido una serie de signatarios durante el nuevo milenio (incluyendo a México en 2002). En otoño de 2019, Estados Unidos y sus socios en el hemisferio invocaron el Tratado de Río para aplicar una serie de nuevas sanciones en contra del Gobierno de Maduro. También es notable que, en agosto de 2020, la administración de Trump buscó imponer un control más directo sobre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al nominar y subsecuentemente presionar con éxito a los miembros del Banco para elegir a un ciudadano estadounidense, Mauricio Claver-Carone, y convertirlo en su presidente. Al hacerlo, Washington rompió con una tradición de 60 años en la que

---

<sup>31</sup> Kurt M. Campbell y Rush Doshi, “The Coronavirus Could Reshape Global Order”, en *Foreign Affairs*, 18 de marzo de 2020; Daniel W. Drezner, “The Song Remains the Same: International Relations After COVID-19”, en *International Organization*, COVID-19 Supplemental Issue, 2020.

<sup>32</sup> Véase la iniciativa de monitoreo en el Centro Wilson, “Aid from China and the U.S. to Latin America Amid the COVID-19 Crisis”, en <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis> (fecha de consulta: 18 de enero de 2021).

<sup>33</sup> Rubrick Biegon, *U.S. Power in Latin America: Renewing Hegemony*, Oxon/Nueva York, Routledge, 2017; Rubrick Biegon, “The Normalization of U.S. Policy Toward Cuba? Rapprochement and Regional Hegemony”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 62, núm. 1, 2020.

la posición siempre había sido ocupada por alguien de algún país de América Latina y el Caribe. Finalmente, en años recientes, los gobiernos de Trump y Bolsonaro han realizado una realineación estratégica y política de sus dos países, algo que no había ocurrido desde la Guerra Fría y que neutralizó de forma efectiva cualquier ambición remanente para reavivar un proyecto regional sudamericano que fuera autónomo a Washington.

### *Estructura normativa*

La conmoción del orden hemisférico ha sido particularmente notable en el terreno normativo. Más que una consolidación a largo plazo de las normas en escala hemisférica, o cuando menos de valores regionales y hemisféricos complementarios, las Américas se encuentran en un momento de competencia aumentada entre normas e incluso su dilución.

Durante la década de 1990 e inicios de los años 2000, la promoción de un proyecto hemisférico económico y político centrado en el libre comercio y la democracia representativa parecía involucrar el resurgimiento de la vieja idea del hemisferio occidental.<sup>34</sup> A lo largo del Sistema Interamericano, Latinoamérica, Sudamérica y Norteamérica, los nuevos parámetros normativos mezclaron ideales republicanos tradicionales con una nueva apreciación por los mercados y la democracia representativa. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) bajo negociación en su momento intentaron codificar y capturar la nueva ética promercado y prorrecíproca a lo largo del hemisferio. El desarrollo de una defensa interamericana colectiva del régimen democrático, anclada en la Carta Democrática Interamericana (CDI), debía de ser el bastión contra las amenazas graves a la democracia.<sup>35</sup>

Sin embargo, con el comienzo del nuevo milenio y en el contexto de una ola de victorias electorales por nuevos gobiernos de izquierda apodada la *mareo rosa*, este marco normativo hemisférico bajo construcción llegó bajo ataques en aumento por fuerzas sociales que se mostraron críticas ante ideas liberales políticas y económicas que asociaron con la dominación de Estados Unidos y las élites domésticas, a quienes señalaron como responsables por la persistente pobreza, desigualdad e injusticia en América Latina y el Caribe. En 2005, una coalición de estos gobiernos dirigidos por Lula y Chávez dieron fin

---

<sup>34</sup> A. Santa Cruz, "Constitutional structures...".

<sup>35</sup> Andrew Cooper y Thomas Legler, *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2006; Jorge Heine y Brigitte Weiffen, *21st Century Democracy Promotion in the Americas: Standing Up for the Polity*, Nueva York/Londres, Routledge, 2014.



a la iniciativa de ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Los presidentes sudamericanos cambiaron el énfasis de una construcción regional desde la economía o el regionalismo abierto de la década de 1990 por un nuevo enfoque en regionalismo político y solidaridad que los académicos catalogaron como regionalismo poshegemónico.<sup>36</sup> Creada en 2008, la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) promovió el resurgimiento de normas de soberanía más tradicionales en defensa del nuevo proyecto normativo autónomo sudamericano que se estaba construyendo en temas como seguridad regional, protección de la democracia y salud, un proyecto que directamente desafiaba normas interamericanas existentes.<sup>37</sup> En efecto, la UNASUR creó un régimen de protección sudamericano rival que compitió directamente durante la crisis de Paraguay (2012) y Venezuela (2014 al presente) con la OEA y la CDI, conduciendo en cierta forma a la dilución de normas que habían sido desarrolladas para mantener la democracia y para el propósito de la observación electoral internacional.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Riggiozzi y Diana Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012; José Briceño-Ruiz y Isidro Morales, *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres, Routledge, 2017.

<sup>37</sup> T. Legler, "Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda", en *Contexto Internacional*, vol. 35, núm. 2, 2013, pp. 325-352.

<sup>38</sup> T. Legler, "A Story within..."; T. Legler y Detlef Nolte, "Venezuela: la protección regional multilateral de la democracia", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 19, núm. 2, 2019, pp. 43-51; D. Nolte, "Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR", en *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 128-153.

Más o menos al mismo tiempo, un número de gobiernos de izquierda comenzaron a criticar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el cual atacaron por ser aparentemente intervencionista y promovedor de los intereses hegemónicos de Estados Unidos en LAC. El frágil consenso hemisférico detrás de la noción de una democracia representativa también se vio atacado por proponentes de una visión de la democracia más radical, participativa y plebiscitaria, como supuestamente se practicaba en Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Durante la segunda década de los años 2000 puede incluso decirse que los desarrollos políticos recientes en el hemisferio debilitaron seriamente los derechos humanos y la promoción y cumplimiento de la democracia, tanto a nivel nacional como regional. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha visto bajo nueva amenaza, primero por los cortes en el apoyo presupuestal de la administración de Trump y más recientemente por los esfuerzos exitosos del secretario general de la OEA, Luis Almagro, por bloquear la renovación del secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Paulo Abrao, un movimiento que amenaza con socavar la autonomía del organismo. La democracia está bajo constante amenaza en un número de países en las Américas por parte de los gobiernos nacionalistas tanto de izquierda como de derecha en un momento en que las normas de protección democrática multilaterales regionales y hemisféricas han sido progresivamente debilitadas.

A la región norteamericana le había ido mejor en cuanto a los principios hemisféricos básicos de libre comercio y democracia –al menos hasta 2016. Así, por ejemplo, en 2005 –11 años luego de que el TLCAN entrara en vigor– los tres socios regionales firmaron el Alianza para la Seguridad y la Prosperidad (ASPA) y establecieron el mecanismo de la Cumbre de Líderes Norteamericanos (CLAN), en donde el compromiso trilateral por un mercado libre y procesos democráticos sería renovado regularmente.<sup>39</sup> Pero con la llegada de Trump a la Casa Blanca ambos temas recibieron un golpe grave. De ese modo, el consenso trilateral que por mucho se había mantenido desde el inicio de 1990 se rompió con la postura proteccionista de Washington, mientras que en la arena política el autoritarismo y el populismo crecientes de la administración Trump, junto a su afición por regímenes autoritarios, contradijeron el frente unido (en su mayor parte) de la región para la promoción de la democracia.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Greg Anderson y Christopher Sands, “Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership”, en *Hudson Institute White Paper*, otoño de 2007; A. Santa Cruz, “La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: crisis interna y redefinición de fronteras”, en *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3-4, 2013.

<sup>40</sup> A. Santa Cruz, “La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización”, en *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 3-4, 2019.



## Arquitectura institucional

Ha habido un continuo proceso de proliferación institucional en los niveles regionales y hemisféricos desde el fin de la Guerra Fría, llevando a una superposición en aumento en los mandatos y funciones de las organizaciones que han sido creadas. Mientras que durante la década de 1990 hubo cierta complementariedad dentro del número en expansión de organizaciones hemisféricas y regionales, durante el nuevo milenio una serie de nuevos organismos regionales fueron creados y que eran ejemplos claros de balanceo institucional *vis-à-vis* sus contrapartes hemisféricas. Luego del debilitante conflicto interorganizacional y ante el comienzo de una serie de perturbaciones sistémicas a lo largo de las Américas, el orden hemisférico al final de la década de 2010 se vio marcado por un panorama preocupante de estancamiento organizacional, decadencia y disfunción.

Durante los años noventa, el resurgimiento de la OEA y del Sistema Interamericano, luego de décadas de tensiones en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica, fue acompañado por una efervescencia en la construcción institucional regional, incluyendo el fortalecimiento de la Comunidad Andina y la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), MERCOSUR y el Grupo de Río. Cabe destacar que, en los frentes políticos y económicos, el consenso de las élites del hemisferio en mercados y democracia representativa se tradujo a una coordinación y cooperación interinstitucional significativa. Durante este periodo, la OEA y las recién creadas cumbres de los jefes de Estado y Gobierno de las Américas disfrutaron del estatus de instituciones reforzadas o ejes dentro de un archipiélago de instituciones regionales.<sup>41</sup>

Sin embargo, como se ha sugerido arriba, la proliferación institucional cambió a ser cada vez más competitiva e incluso conflictiva durante la primera década del nuevo milenio. Como su nombre lo indica, ALBA se volvió una alianza de países con ideas similares respecto a gobiernos de izquierda que estaba determinada a limitar la influencia de Estados Unidos en “Nuestra América”. Como pilar institucional de un orden regional sudamericano naciente y autónomo, UNASUR desafió las prerrogativas tradicionales de la OEA y de otras instituciones interamericanas en áreas de gobernanza como la seguridad, seguridad y defensa, salud, y protección democrática. Aunque la CELAC fue promovida originalmente por el gobierno mexicano como una forma de prevenir su exclusión de Sudamérica debido al reciente lanzamiento de UNASUR, los miembros de ALBA vieron esta entidad latinoamericana y caribeña como un reemplazo potencial para la OEA, que

---

<sup>41</sup> Alexander Betts, “Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution”, en *Global Governance*, vol. 19, núm. 1, 2013; Andrew Cooper y Richard Stubbs, “Contending Regionalisms: Hubs and Challengers in the Americas and the Asia-Pacific”, en *The Pacific Review*, vol. 30, núm. 5, 2017.



consideraban un instrumento de la hegemonía estadounidense. Destaca asimismo que la Alianza del Pacífico también se levantó en 2011 como un ejercicio de balanceo institucional, cuyos cuatro estados miembros (Chile, Colombia, México, Perú) contraponían política e ideológicamente su proyecto liberal de integración profunda contra el impulso de integración social y política de UNASUR.

Muchos de estos desafíos institucionales a la OEA y otras instituciones interamericanas se mostraría breve en su existir. Una serie de *shocks* sistémicos durante la década de 2010 debilitó a la arquitectura de gobernanza tanto regional como hemisférica a lo largo de las Américas. La dramática caída de los precios de materias primas a nivel global alrededor de 2014 y 2015 renovó los problemas económicos en LAC y alejó la atención de los gobiernos de la construcción regional. Luego de años de gobiernos de la marea rosa, las tendencias electorales regionales se voltearon en la dirección de un regreso por parte de un número en aumento de gobiernos de derecha al poder que tenían poca tolerancia o simpatía por sus contrapartes de izquierda (y viceversa). Las tensiones crecientes entre líderes de las Américas detonaron la pérdida de UNASUR en 2018 y vulneraron la “unidad en la diversidad” entre los estados miembros latinoamericanos y caribeños de la CELAC. En esta línea, en enero de 2020, el anuncio oficial de la retirada de Brasil de la CELAC le dio un golpe a las intenciones del Gobierno mexicano de usar su presidencia *pro tempore* para revitalizar al grupo. Finalmente, gracias al declive precipitoso en los precios globales de energía, la crisis multidimensional por la que atraviesa Venezuela, así como la reciente retirada de Bolivia y Ecuador, ALBA se ha convertido en un fantasma de lo que había sido.

Por su parte, la OEA y el Sistema Interamericano han sufrido los efectos incapacitantes del ya mencionado balanceo institucional, la pelea ideológica interna entre sus Estados miembros, además de problemas financieros persistentes. Como ya se ha expuesto, una clara víctima de estas tendencias ha sido el régimen interamericano de defensa colectiva de la democracia y las instituciones de derechos humanos interamericanas quedan como blancos. No obstante, otras instituciones interamericanas orientadas más al multilateralismo funcional y no político continúan mostrando ser resilientes y útiles, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el BID y el Comité Jurídico Interamericano.

Aunado al balanceo institucional y su debilitamiento, cabe mencionar también que tendencias organizacionales recientes en el contexto de la conmoción en el orden hemisférico también han incluido la informalización y la minilateralización. En este respecto y consecuente con las tendencias globales, ha habido un movimiento pronunciado de desplazamiento de las organizaciones regionales y hemisféricas formales con secretarías permanentes y membrecías extensas hacia la creación de organizaciones informales y de bajo costo con membrecías más limitadas.<sup>42</sup> Esta tendencia ya era evidente en la creación de ALBA y CELAC, pero ha continuado con el establecimiento de la Alianza del Pacífico, el Grupo de Lima, el Grupo de Contacto Internacional y el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Estas agrupaciones menos institucionalizadas otorgan a sus participantes mayor flexibilidad y coherencia ideológica mientras se minimizan los costos financieros y de soberanía por sus presidentes.

Las dinámicas de auge y declive institucional arriba detalladas también han sido evidentes en el contexto norteamericano. Como se ha escrito, una década luego de que los tres países entraran en un acuerdo comercial, lo revisaron en la ASPAN e institucionalizaron un mecanismo de diálogo, el CLAN. A la fecha, ninguno de ellos existe —el primero languideció durante los años de Obama, y el segundo durante la administración Trump. Más aún, la conversión del TLCAN en el T-MEC fue realizada, según lo sugerido, bajo las tácticas de mano dura de Washington, que resultaron no sólo en una amarga experiencia para sus miembros, sino que también repercutieron en un acuerdo más proteccionista y, por ello, inferior. Finalmente, la cooperación trilateral que tomó lugar en el contexto de la epidemia por la influenza H1N1 de 2009 ha estado ausente por mucho dentro del contexto de la covid-19.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Kenneth W. Abbott y Benjamin Faude, “Choosing Low-cost Institutions in Global Governance”, en *International Theory*, vol. 1, núm. 30, 2020; Felicity Anne Vabulas y Duncan Snidal, “Organization without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements”, en *Review of International Organizations*, vol. 8, 2013, pp. 193-220.

<sup>43</sup> A. Santa Cruz, “Integración regional con signos vitales: la cooperación de salud pública en América del Norte”, en Marta Tawil Kuri *et al.*, *Integración en América del Norte (1994-2016): reflexiones desde el*



### *Comunidad e identidad regional*

Mientras que las dimensiones normativas y organizacionales previamente mencionadas de orden hemisférico entraron en decadencia luego de inicios prometedores, la creación de identidades regionales y hemisféricas se ha mantenido como un desafío constante en las Américas. Las nociones hemisféricas, latinoamericanas, sudamericanas, y norteamericanas se han mostrado poco enraizadas.

La erosión de los consensos de la década de 1990 en democracia representativa y libre comercio durante el nuevo milenio dejaron poco en común que sirviera como agente adhesivo para mantener el regionalismo hemisférico como un proyecto de construcción de comunidad. Podemos también mirar en retrospectiva y ver que el proyecto para construir una región sudamericana con su propia identidad fue presa fácil de las diferencias interpersonales e ideológicas entre sus líderes sudamericanos. En Norteamérica, por otra parte, nunca ha habido un gran sentido de identidad común; así, por ejemplo, entre 2006 y 2016, sólo el siete por ciento, en promedio, de mexicanos decía identificarse a sí mismos como norteamericanos (en contraste con un promedio del 51% que durante ese mismo periodo se identificó como “latinoamericano”).<sup>44</sup> Cabe destacar que el periodo de referencia termina antes de la llegada de Trump a la Casa Blanca; es muy probable que

---

*Pieran*, México, El Colegio de México, 2017.

<sup>44</sup> Gerardo Maldonado *et al.*, *Los mexicanos ante los retos del mundo: opinión pública, líderes y política exterior*, México, CIDE, 2018, p. 42.

el sentido de identidad norteamericana en los tres países haya decrecido en los últimos cuatro años.

Se puede observar entonces que todas estas regiones subrayan los límites de la promoción de arriba hacia abajo en la formación de la identidad. En cada caso, las élites políticas y económicas promovieron nociones hemisféricas o regionales de identidad colectiva con fines instrumentales, desde la promoción de la expansión del mercado, en el caso norteamericano, y hasta el desafío contra hegemónico a la autoridad de Estados Unidos, en el caso de Sudamérica. Puede que no haya pasado suficiente tiempo para que la construcción de comunidad se enraizara desde la base, pero hay poco indicio de apoyo popular en cualquiera de los casos.

A primera vista, una comparación con la experiencia europea sugiere la importancia en el aumento de vínculos materiales entre los países de una región para construir su identidad regional.<sup>45</sup> Latinoamérica y Sudamérica tienen un flujo de inversiones y mercado intrarregional relativamente débil. Por otra parte, Norteamérica sí tiene lazos económicos intrarregionales fuertes, y, a pesar de ello, los ciudadanos de sus tres países no se identifican a sí mismos como norteamericanos.

¿Cuáles son las consecuencias de una formación de identidad regional problemática a lo largo de las Américas para el orden hemisférico? Por un lado, las identidades regionales superficiales seguramente han facilitado la cohabitación relativamente pacífica entre regiones dentro de un orden hemisférico históricamente dominado por Estados Unidos. Por otra parte, la falta de un sentimiento fuerte de comunidad entorpece la consolidación de una definición espacial significativa del orden que refuerce la distinción entre aquellos dentro del orden regional o hemisférico contra aquellos fuera de éste, o que pueda galvanizar y legitimar las soluciones basadas en la región para los problemas regionales. También deja abierta la posibilidad de futuros desafíos en la región o de fuera de ésta contra el orden hemisférico.

## Conclusiones. Implicaciones para la política exterior mexicana

Durante la última década, las Américas se han envuelto en una transición del orden hemisférico, uno en que la cooperación interestatal ha sido seriamente dañada por el balanceo institucional y la disfuncionalidad, así como por una crisis dual de autoridad y liderazgo —una verdadera conmoción del orden. Esta dramática transformación es, por supuesto, inseparable de los cambios que han estado tomando lugar en el orden global durante

---

<sup>45</sup> Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons”, en *The International Spectator*, vol. 47, núm. 1, pp. 116-133.

las últimas décadas, uno en que la emergencia de China y el reciente daño autoinfligido de Estados Unidos a su hegemonía figuran prominentemente.

El análisis precedente ha discutido que cuatro elementos transversales han sido claves para explicar la actual conmoción en el orden hemisférico: 1. cambios notorios en el poder, manifestados en una presencia china en Latinoamérica en incremento y la errática política exterior de Estados Unidos hacia la región; 2. estructura normativa debilitada, manifestada en la falta de consenso sobre temas regionales básicos, como el rol del mercado libre, la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos; 3. una arquitectura institucional disfuncional en la que simultáneamente ha habido proliferación y estancamiento de organizaciones, mientras otras simplemente han dejado de existir; 4. fracaso en los intentos por construir una sólida identidad regional o hemisférica, que ha sido evidenciada en la falta de sentimiento de comunidad además de los intentos fallidos por resolver problemas comunes apremiantes.

Los cuatro elementos previos no sólo han ubicado al hemisferio entero en su actual conmoción de orden —también han tenido consecuencias directas para México en particular. Como un país que históricamente ha desempeñado un papel importante dentro de las políticas interamericanas, pero que también pertenece a dos de las grandes regiones que conforman al hemisferio, Latinoamérica y Norteamérica, México se ve afectado en múltiples frentes por la actual transición de poder regional. Así, en un nivel hemisférico, el mal funcionamiento de los organismos como la OEA o el BID sólo complica el papel de México como poder regional, pues dificulta el cumplimiento de sus objetivos por medio de dichos cuerpos intergubernamentales. Además de esto, como la decimotercera economía del mundo, México es también un actor global, y lo que ocurre en su vecindario inmediato afecta su posición dentro del mundo.<sup>46</sup>

En Norteamérica en particular, el estado de las cosas deterioró con rapidez durante los últimos cuatro años, dadas las políticas de la administración republicana; es de esperar que un cambio en el partido gobernante ayudará a mejorar las cosas, sobre todo la relación con Estados Unidos. De manera más amplia, de estar Estados Unidos bajo una administración demócrata y unirse al Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico —al que se suponía se uniría en su encarnación previa, conocida simplemente como Acuerdo Transpacífico, y del cual el presidente Trump retiró a su país— Norteamérica como un todo podría recuperar peso relativo en su posición internacional, con efectos positivos para México.

---

<sup>46</sup> *La diplomacia bilingüe: intereses y principios en la política exterior mexicana*, SRE-IMR/UNAM-III/CIDE, 2016.

El orden latinoamericano que se desmorona también afecta a México de manera directa. Por nombrar sólo un ejemplo reciente, la salida de Brasil de la CELAC tuvo un impacto directo tanto en ese organismo como en una plataforma que Tlatelolco pretendía usar para relanzar su diplomacia en la región. Incluso, México siente de primera mano los efectos derrame (*spillover*) de problemas regionales y globales, como la pandemia de covid-19, la crisis de Venezuela, los éxodos de migrantes, el crimen organizado transnacional y los alcances multidimensionales de seguridad del cambio climático. Como se ha notado, los principios e intereses de México requieren que asuma su papel como un actor global, empezando por su región “natural”.

Aunado a esto, un papel activo en Latinoamérica podría ayudar no sólo con el balance en su relación con el poderoso vecino del norte —también puede servir como un conducto para dirigir sus relaciones con otros poderes, China en particular. La conmoción de orden actual ha obstaculizado que los países de las Américas alcancen su potencial completo de cooperación para atacar sus problemas compartidos. Como un importante actor hemisférico con intereses globales, uno que se encuentra en la encrucijada entre Norteamérica y Latinoamérica, México necesita desempeñar un papel activo en la tarea de Sísifo que ha sido la construcción histórica de un orden interamericano justo y eficiente.

# Credits / Créditos

## Translation / Traducción

Alexander Smith

## Images / Imágenes

- © Gerd Altmann, en Pixabay, pp. 12 y 82.
- © Gerd Altmann, en Pixabay, pp. 16 y 87.
- © vanguardia.com, pp. 19 y 88.
- © EFE/Portal Ambiental, pp. 23 y 93.
- © Gerd Altmann, en Pixabay, pp. 24 y 94.
- © Gordon Johnson, en Pixabay, pp. 25 y 96.
- © Noticias ONU, pp. 27 y 98.
- © torstensimon, en Pixabay, pp. 29 y 99.
- © Planet\_Malika, en Pixabay, pp. 30 y 101.
- © Xinhua, pp. 37 y 107.
- © Contacto de Unión Empresarial, pp. 38 y 108.
- © nippon.com, pp. 41 y 111.
- © Francois Dummont/Médicos Sin Fronteras, pp. 47 y 118.
- © Gerd Altmann, en Pixabay, pp. 53 y 123.
- © Elias Sch, en Pixabay, pp. 56 y 126.
- © Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, pp. 59 y 130.
- © impacto.mx, pp. 63 y 134.
- © OEA, pp. 66 y 137.
- © Noticias UNSAM, pp. 69 y 139.





## **CUADERNOS ACADÉMICOS**

La colección Cuadernos Académicos reúne a especialistas de las Relaciones Internacionales para ofrecer a los lectores documentos sobre diplomacia, política exterior y relaciones internacionales. Su objetivo es promover el análisis y la reflexión sobre la manera en que entendemos el mundo.

The serie Academic Notes brings together specialist in International Relation in order to offer the reader analytical papers on diplomacy, foreign policy and international relations. Its purpose is to foster analysis and reflection on the way we understand the world.

# 01

---

## CUADERNOS ACADÉMICOS

*El sistema y la política internacionales: narrativas desde México* se imprimió en marzo de 2021. Este libro está disponible en <https://www.gob.mx/imr/acciones-y-programas/cuadernos-academicos-cii>

*Global Politics and the International System: Narratives from Mexico* was published in March 2021. This book is available at <https://www.gob.mx/imr/acciones-y-programas/cuadernos-academicos-cii>



**INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO**

República de El Salvador núm. 47,  
Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C. P. 06080, Ciudad de México.



**Centro de  
Investigación  
Internacional**

✉ [imrinfo@sre.gob.mx](mailto:imrinfo@sre.gob.mx)

🌐 [www.gob.mx/imr](http://www.gob.mx/imr)

🐦 [@imatiasromero](https://twitter.com/imatiasromero)

📷 [@imatiasromero](https://www.instagram.com/imatiasromero)