

Reconfiguración del escenario internacional y regional.

Estados Unidos o China: ¿hacia dónde camina América Latina?

Paz Verónica Milet

El orden internacional se articula en torno a acciones y omisiones, con incidencia de fuerzas de endógenas y exógenas, que generan una serie de fenómenos, algunos de largo plazo y otros más acotados y coyunturales. Dentro de este artículo, el factor de mayor plazo que consideramos es el traslado del eje del poder de Occidente a Oriente. En los últimos años, las mayores propuestas para la construcción de nuevas instituciones y espacios de cooperación provienen de la Cuenca del Pacífico y, específicamente, de China, consolidada como el principal país exportador y la segunda economía a nivel mundial, que viene ampliando sus áreas de influencia, en contraposición a un Estados Unidos que cada vez va perdiendo más espacios. En esta línea, como factor más acotado, consideraremos la inacción por parte de Estados Unidos y de algunas de las principales potencias atlánticas. En el caso de Estados Unidos, incluso más que inacción, el retroceso en los espacios de influencia a nivel global, particularmente a partir de las decisiones adoptadas por el gobierno de Donald Trump, como la retirada del Acuerdo de Cambio Climático de París y del Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Estas opciones asumidas por el mandatario estadounidense, además de dejar espacios para el desarrollo de nuevos liderazgos, han incrementado la incertidumbre con respecto a las líneas de acción futuras, y - en la búsqueda de certezas de largo plazo - las miradas se han redireccionado hacia Asia.

Es en este marco, como contraparte, que China y otros países de Asia, como India y Japón, asumen un rol más activo a nivel internacional y se constituyen en alternativas reales de vinculación y cooperación para países de menor desarrollo relativo, como aquellos de América Latina que, por

diversos motivos, han experimentado el estancamiento de la mayoría de sus iniciativas regionales. Este último es un factor de más reciente generación que, junto con otras condicionantes internas, determinan la proyección hacia el exterior de los países de América Latina y El Caribe.

El objetivo de este trabajo, considerando las variables antes mencionadas, es analizar si efectivamente los países latinoamericanos, en un escenario de reconfiguración internacional y crisis regional, están priorizando una estrategia de mediano plazo hacia el Asia Pacífico, y, específicamente, hacia China.

Traslado de los ejes de poder y el nuevo rol de China

El traslado de los centros de poder de Occidente a Oriente ha asumido distintas expresiones. Así como desde la perspectiva política se identifica con el surgimiento de nuevos liderazgos globales y la construcción de nuevos espacios de cooperación en la búsqueda de nuevas áreas de influencias; desde el ámbito económico, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hace referencia a un desplazamiento de la riqueza mundial, argumentando que:

“Esta transición tiene sus orígenes en la apertura económica de China e India, proceso que toma forma durante la década de los noventa, y que gana fuerza con el inicio del siglo XXI. La combinación del tamaño de estas economías con su crecimiento intenso y sostenido, y su fuerte demanda de recursos naturales, ha proporcionado un soporte al crecimiento en un gran número de economías emergentes y en vías de desarrollo” (OCDE; CEPAL; CAF, 2013: 68).

Este fenómeno ha tenido amplias y diversas repercusiones. Dentro de estas, sin duda una de las más gravitantes es la autopercepción por parte de China de que está destinada a ejercer un rol esencial en el escenario internacional y que para esto debe desarrollar una política exterior activa, con propuestas concretas a nivel regional y global¹.

En este contexto es que en el XVIII Congreso del Partido Comunista (PCCh) de 2012 se proyectó como meta materializar el sueño chino

¹ Sin abandonar la convivencia entre pragmatismo y asimilación cultural a la que hace referencia Henry Kissinger en su libro China [Versión en español: China, Bs. As., Debate, 2012].

de la revitalización de la nación China. El Partido trazó para ello dos objetivos, en el marco de dos hitos fundamentales, como son la celebración de los dos centenarios: el de la Fundación del PCCh en el año 2021 y el de la fundación de la nueva China en el 2049. Para el primero se propuso duplicar el PIB y el ingreso per cápita de la población con relación a las cifras obtenidas en el 2010 y cumplir así con la construcción de una sociedad modestamente acomodada. Para el 2049 la meta es convertir a China “en un país socialista, moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado y armonioso”, que es lo que el Partido denomina “la revitalización de la nación China” (KAS SOPLA, 2016: 20).

Esta idea fue reforzada en el discurso de Xi Jinping cinco años después, en la Inauguración del último Congreso del Partido Comunista chino, en el 2017, en que manifestó “es hora de que tomemos el centro del escenario mundial y hagamos una mayor contribución a la humanidad” y afirmó que hasta 2050 China se habrá convertido en un gran país “socialista, moderno, próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado, armonioso, hermoso” (BBC Mundo, 2018).

Con el objetivo de cumplir efectivamente este sueño, al que hace reiterada referencia en sus discursos, el líder chino asume una nueva opción a nivel internacional. Explícitamente, habla de asumir un liderazgo mundial. Como plantea Stephen S. Roach (2017), China parece estar pasando de una postura de adaptarse a la globalización a impulsarla², sin abandonar los cinco principios fundamentales que han primado en la conducción de la política exterior china desde 1954. Estos son: el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica (Xiaping, 2015); pero con algunas modificaciones o ampliaciones acordes al nuevo planteamiento de Xi Jinping. Mario Esteban (2017) hace referencia a dos nuevos principios:

“En cuanto a los nuevos elementos que incorpora a la política exterior china, pueden sintetizarse en dos conceptos acuñados durante el primer mandato de Xi: “diplomacia de gran potencia con características chinas” (*zhongguo tese daguo waijiao*) y “nuevo modelo de relaciones entre grandes potencias” (*xinxing daguo guangxi*). La diplomacia de gran potencia implica el reconocimiento ante la comunidad internacional de que China no es un país en desarrollo al uso, sino que también

² Al respecto ver “En qué cambió la próxima China”. Pulso. 31 de mayo de 2017.

es una gran potencia y está dispuesta a asumir las responsabilidades que le corresponden como tal. En este sentido, se subraya que estas contribuciones deben hacerse en el marco de Naciones Unidas, a la que se le confiere un papel central para acometer desafíos esenciales para la comunidad internacional como el terrorismo, el cambio climático y la ciberseguridad” (Mario Esteban, 2017).

Esta mayor proactividad china se expresa en el desarrollo de una serie de iniciativas de alcance global. La que mayor repercusión ha tenido es la denominada nueva Ruta de la Seda, una propuesta suprarregional de infraestructura, que sienta las bases para la proyección del poder estratégico chino.

Esta iniciativa en la práctica supone el desarrollo de rutas terrestres y marítimas, que abarcan el territorio de más de 60 países- que representan el 62.3% de la población mundial- y para cuya realización ha sido comprometida una inversión de US\$ 800.000 millones en cinco años (EMOL, 2018).

Diseño de la propuesta de la ruta de la seda

La ruta de la seda, se espera que, en una segunda etapa, tenga alcances mayores y que se amplíe incluso a América Latina, utilizando a España como país pivote. Ello puede significar una profundización de la expansión china, pero también una ampliación y el reforzamiento de la vinculación de los países de otros continentes con el Asia.

Sin embargo, China no sólo se ha concentrado en la ruta de la seda. En su discurso en el último Congreso del Partido Comunista chino, Xi Jinping también afirmó que “ningún país puede replegarse como si fuera una isla, vivimos en un mundo compartido y enfrentamos un destino compartido” (BBC Mundo, 2018). En esta perspectiva es que se ha asumido una postura más colaborativa - en general - en el ámbito multilateral, con iniciativas como el Acuerdo sobre Cambio Climático. Si bien China es considerado el mayor contaminante a nivel mundial, por producir el 29% de las emisiones mundiales, ha asumido el liderazgo en el Acuerdo de París, ante la salida de Estados Unidos. Además, Xi Jinping ha impulsado un Plan Nacional para la Reducción de Emisiones, con el fin de disminuir un 65% de los gases para el 2030 (BCN, 2017). Asimismo, tomó un posicionamiento más activo en el último G20, realizado en Alemania y lanzó el Banco Asiático para inversiones en infraestructura (BAII) (Nueva Tribuna, 2018), que

suma ya 84 países miembros y se ha convertido en un real promotor del desarrollo en el Asia Pacífico.

Más allá de que la proyección internacional de China es prioritariamente una expresión de sus necesidades internas - el énfasis está colocado en responder a la demanda interna, adquirir materias primas para mantener el dinamismo económico y consolidar rutas y mercados para sus productos - es efectivo que en el último tiempo ha asumido un rol más decisivo a nivel internacional. A pesar de los cuestionamientos y los requerimientos que solicitan, por ejemplo, respecto a que adopte un rol más activo en el caso de Corea del Norte - reforzando la intermediación que impida una escalada nuclear-, y también en el aporte económico que se plantea debe entregar a las principales organizaciones internacionales. En conjunto, Japón y China entregan menos financiamiento a la Organización de Naciones Unidas que Estados Unidos, y por sí sola China entrega a ONU la tercera parte de lo que entrega EE.UU. (UN, 2017).

No obstante, en el actual marco internacional y de cara al diseño establecido hacia el 2050, se espera que China transite en la búsqueda de mayor cooperación y legitimidad a nivel internacional, lo cual constituye un componente fundamental para alcanzar el desarrollo propuesto.

Sin embargo, China no es el único país asiático interesado en proyectarse regional e internacionalmente: India y Japón han reforzado su alianza estratégica, en la búsqueda de una mayor influencia global y con el deseo de frenar la preponderancia china, incluso agudizando reclamaciones territoriales como acciones de contrapeso.

Consecuentemente, esto ha llevado a que iniciativas en que participan estos países y otros espacios de integración del Asia Pacífico adquieran mayor dinamismo. Es el caso de experiencias como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), un mercado de 629 millones de consumidores, la tercera mayor economía de Asia, con un PIB de 2.6 billones de dólares y que representa a 10 países de un sector muy dinámico (Banco Mundial, 2017).

Algo similar ocurre con los BRICS (Brasil, India, China, Rusia y Sudáfrica), que, en su Cumbre de inicios de septiembre de 2017, anunciaron una importante inyección de recursos por parte de China. Esta oficializó el lanzamiento del Plan de Cooperación Económica y Técnica para los países BRICS con 500 millones de yuanes para el primer mandato, para facilitar el intercambio de políticas y la cooperación práctica en los ámbitos económico y comercial (EMOL, 2017).

Para fortalecer las gestiones de los BRICS, China aportará cuatro millones de dólares a la Facilitación de Preparación de Proyectos del NDB (*New Development Bank*, creado el 2012), con el objetivo de apoyar la operación de negocios y el desarrollo a largo plazo del Banco.

Por último, un espacio de mayor data es APEC, Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, que agrupa a veintiún economías que reúnen a 2800 millones de habitantes y que representan el 59% del PBI global y 49% del comercio internacional. El dinamismo de este espacio de cooperación queda graficado en el incremento de su comercio exterior, que ha aumentado 6.7% entre 1989 y 2015, frente al 5.6% del resto del mundo (APEC, 2017).

El rol de Estados Unidos en este escenario

A diferencia del diseño de largo plazo en que están embarcados los asiáticos, la postura de EE.UU. se evalúa como cortoplacista y con mayores incertezas. Desde inicios del siglo XXI, este país ha experimentado la pérdida de áreas de influencia económica a favor de China a partir de la estrategia de este país asiático y la disminución de la competitividad estadounidense. A esto se unió la repriorización de la política exterior estadounidense, que debió enfrentar nuevos desafíos y condiciones internacionales. Sin embargo, existían ciertos elementos de continuidad y contrapesos que permitían proyectar la postura internacional de Estados Unidos, más allá de los cambios en el partido gobernante.

No obstante, la llegada de Donald Trump al poder incorporó otras variables que, por la cobertura e inclusividad de las decisiones adoptadas por el Presidente estadounidense, tendrían una amplia repercusión, y no necesariamente estarían supeditadas a su permanencia en el poder.

Estas variables o condicionantes fundamentales para entender la política exterior estadounidense durante el período Trump son, fundamentalmente, tres. Primero, una opción por el proteccionismo y aislacionismo; segundo, la escasa valoración de las alianzas; y, tercero, la imprevisibilidad unida a la falta de conocimiento de las materias propias de la política exterior, por parte del gobernante republicano.

El 20 de enero de 2017, en su discurso inaugural, el mandatario estadounidense dio claras señales en esta línea al anunciar: “A partir de

este día en adelante, una nueva visión gobernará nuestra tierra. A partir de este momento, Estados Unidos será primero” (Mead, 2017). Esto repercutió rápidamente en acciones que responden a dos objetivos: por un lado, reforzar la lógica de “EE.UU. primero” y responder a los requerimientos de sus votantes y, en segundo lugar, dismantlar algunas de políticas asumidas por su predecesor, Barack Obama, desde la perspectiva de la política exterior. Dentro de las decisiones de Trump cabe destacar, por lo que significan para la política estadounidense y para el posicionamiento de este país a nivel internacional, ocho medidas. Primero, el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico, que se sigue negociando entre los once países sobrevivientes, con el objetivo de incorporar a China y generar una instancia con una identidad distinta a la inicial.

Segundo, el retiro de Estados Unidos del acuerdo de París sobre cambio climático, que no sólo significó el cuestionamiento al compromiso internacional de este país, sino que dio espacio a que China - también uno de los mayores productores a nivel mundial de gases con efecto invernadero - demostrara su nivel de cumplimiento con las medidas adoptadas y su compromiso como actor internacional.

Tercero, el retroceso en el acercamiento a Cuba, llevado a cabo por Obama y que había significado, entre otras medidas, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Cuarto, la decisión de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que ha brindado el marco para el relacionamiento con México y Canadá durante los últimos veinticinco años.

Quinto, el tensionamiento de la vinculación con Corea del Norte, que ha llevado a China - que tiene la relación comercial más intensa con este último país - a posicionarse como posible mediador o puente entre las dos naciones.

Sexto, el reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado de Israel, decisión que hizo resurgir el conflicto árabe-israelí, que había estado estancado hasta ese momento.

Séptimo, la decisión declarar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como una alianza obsoleta.

Octavo, el aumento de las restricciones migratorias.

La consecuencia de estas decisiones, adoptadas en un solo año de gestión, ha afectado considerablemente los espacios de influencia estadounidenses y la credibilidad de este país. Como plantea Keren Yarhi-Milo (2018), “Más ciudadanos de los aliados tradicionales de Estados Unidos, como Australia, Francia, Alemania, Japón, Jordania, México, Corea del Sur y Reino Unido dicen que no tienen confianza en el Presidente de Estados Unidos”.

Sin embargo, Estados Unidos no sólo pierde credibilidad y legitimidad por las declaraciones del Presidente, sino también por lo que las acciones y omisiones del Ejecutivo reflejan respecto a la política exterior de ese país. Desde esta perspectiva, estas son reflejo de una falta de valoración de los beneficios de actuar concertadamente a nivel internacional y, en esencia, del multilateralismo; de la falta de interés por recuperar el posicionamiento estadounidense en el ámbito global y de la priorización de la recuperación de la antigua América, por sobre otros intereses. Por último, también refleja la falta de entendimiento de la política exterior como una política de Estado, al terminar con la continuidad en temas claves y abandonar principios que eran considerados fundamentales, más allá de la conducción Republicana o Demócrata del gobierno estadounidense.

En este marco, Estados Unidos cede posiciones y no asume un contrapeso real del dinamismo asiático; algo que tampoco intenta efectuar la Europa del *Brexit*, en la que el énfasis está puesto en la reconstrucción interna y a la que le falta proyección de mayor alcance. En ambas, existe prioritariamente una mirada hacia adentro, proteccionismo y falta coordinar visiones hacia afuera.

América Latina y la nueva dinámica internacional

América Latina enfrenta estas reconfiguraciones a nivel internacional inmersa en un período de transición, de rediseño de las fuerzas políticas internas, y sin una clara identificación de liderazgos. Mientras el bloque bolivariano ha perdido respaldo, después de situaciones claves como la muerte de Hugo Chávez, la crisis política y humanitaria de Venezuela (Milet, 2017), la salida de Rafael Correa del gobierno en Ecuador y la pérdida del referéndum por parte de Evo Morales en Bolivia; nuevos gobiernos de derecha son electos en la región y la centro izquierda va perdiendo espacios de poder.

A ello se unen crisis de carácter transversal, que afecta a distintos países de la región. En este sentido, las acusaciones de corrupción ligadas al escándalo *lava jato* han generado amplias repercusiones en las clases políticas y económicas de algunos de los principales países de la región. Entre ellos, Brasil está en medio de una fuerte crisis que ha afectado a sus principales líderes políticos, repuntando lentamente después de un período de decrecimiento económico y sin capacidad de generar liderazgo a nivel regional; Perú tiene a tres de sus ex presidentes relacionados con el caso y uno de ellos- Ollanta Humala- en prisión preventiva; mientras que Colombia ha visto cómo se relaciona con este escándalo al financiamiento de la campaña a la presidencia del actual mandatario, Juan Manuel Santos (Libardi en Open Democracy, 2017). A todo esto se le suma la desaceleración de las economías latinoamericanas, recién a partir de este año (2018) se espera un repunte de las condiciones económicas y, consecuentemente, de los índices sociales.

Este período de transición y de rediseño también se evidencia en las iniciativas de cooperación e integración desarrolladas en la región; tanto en las de más larga data, como en las de construcción más reciente.

Es así como el MERCOSUR, que a inicios del siglo XXI era definido como la experiencia de integración más exitosa de la región, pues - entre otros motivos- suponía el fin de la rivalidad tradicional entre Argentina y Brasil, hoy está en un período de escasos avances. Después de años de esperar la incorporación plena de Venezuela, cuando esta se materializó, el escenario era muy distinto al que existía cuando se iniciaron las conversaciones con Caracas, debido a que ya no estaban las condiciones económicas y políticas del gobierno de Chávez. Esto fue evidente cuando, poco después de oficializado su ingreso, Venezuela fue suspendida por el trato a los opositores y la generación de una Asamblea Constituyente que, se consideraba, asumía facultades de la Asamblea Nacional.

La crisis venezolana también ha repercutido fuertemente en la principal iniciativa de proyección ideológica hacia el exterior del movimiento bolivariano, El ALBA. Este se vio directamente afectado por la muerte de Chávez, la incapacidad de continuar en iguales condiciones con la diplomacia del petróleo de Petrocaribe y por la indefinición respecto al liderazgo dentro del bloque. Hoy no muestra señales de profundización.

Por su parte, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, dos de

las iniciativas post 2005, que, entre sus objetivos principales, buscaban compensar las deficiencias del sistema interamericano, también hoy enfrentan dificultades.

Por un lado, UNASUR ha apostado gran parte de su capital político en la crisis venezolana y hace casi un año está sin Secretario General, después de la salida de Ernesto Samper. Además, en su momento, priorizó el incremento de su institucionalidad, a través de la construcción de su sede en “La Mitad del Mundo”, en Ecuador, y del establecimiento de una serie de consejos temáticos, por lo que ha visto muy afectado su desarrollo por la desaceleración latinoamericana.

Por el otro lado, CELAC está muy limitada en su accionar por la necesidad de consenso y la fragmentación evidenciada en los países de la región respecto a la crisis venezolana. Incluso le ha impedido alcanzar los acuerdos necesarios para realizar una nueva Cumbre CELAC-UE; lo que, a su vez, ha afectado su capacidad de articular unos de sus roles fundamentales: ser la sede del diálogo con actores extrarregionales y, consecuentemente, propiciar la concertación política.

En este marco de crisis y cuestionamiento de las principales instancias regionales, la única iniciativa que experimenta mayor dinamismo es la Alianza del Pacífico (AP). Un espacio que significa el rescate de la lógica neoliberal y que, en el poco tiempo que lleva desde su creación, en el año 2011, ha logrado avanzar e incrementar considerablemente sus países observadores; aunque no carece de críticas, pues se la sitúa como una mera alternativa de cooperación para insertarse en nuevos mercados, con una carga ideológica determinada y con escaso comercio entre sus países miembros.

No obstante, existe una amplia aceptación de que actualmente la AP es la iniciativa regional con mayor proyección. De hecho, durante 2017 se elaboró un documento con directrices para las nuevas incorporaciones, lo que puede ser el pivote para la vinculación con actores extrarregionales, por ejemplo, a partir de la convergencia entre el MERCOSUR y la AP, una propuesta de la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet:

“Esta convergencia no consiste en avanzar hacia instituciones comunes o un modelo de integración similar, como se entiende habitualmente, sino que, manteniendo la diversidad de enfoques respecto de la inserción en la economía global, en construir una agenda en áreas de interés común. Es lo que se ha llamado ‘convergencia en la diversidad’ (Saez, 2016).

Esta propuesta chilena inicialmente surge como reacción al debate que se produce en el seno del conglomerado oficialista chileno, respecto a la continuidad en la Alianza del Pacífico. En la búsqueda de un equilibrio, así como de satisfacer a los que identificaban a la Alianza como un espacio neoliberal, de proyección de Estados Unidos en la región y que había separado a Chile de sus socios tradicionales del Atlántico; el gobierno chileno propone la tesis de la convergencia. Una opción que inicialmente no generó mayor adhesión en la región, pero que, de a poco, fue generando mayor respaldo, a partir de lo que puede suponer en la proyección hacia otras regiones. Especial promotor de esta alternativa ha sido el Presidente argentino Mauricio Macri, que oficializó la participación su país como observador de la Alianza del Pacífico.

A fines del 2017, durante el LI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados asociados, desarrollada en Brasilia, el ex Canciller chileno, Heraldo Muñoz, informó que ambos bloques habían tenido una serie de avances en la hoja de ruta concordada,

“[...] entre los que se incluyen la facilitación de comercio, la cooperación aduanera, las cadenas de valor y la eliminación de los obstáculos arancelarios. Junto a ello, dio cuenta del trabajo en el intercambio de información, la colaboración y complementariedad empresarial, así como la adopción de medidas de facilitación del comercio intrarregional, como es, por ejemplo, la implementación de certificados de origen digital” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2017).

Sin embargo, a partir del análisis de la evolución de las distintas iniciativas de integración, se evidencia que, en general, en América Latina existe una mayor concentración en las cuestiones internas, una gran fragmentación de acuerdos de integración, pero con elementos comunes: escasez de mecanismos de resolución de conflictos y de participación de la sociedad civil y una falta de liderazgo regional.

En este marco, entonces ¿es Asia y, específicamente, China un espacio real de vinculación para América Latina, o sigue siendo Estados Unidos un marco prioritario de referencia?

La opción Estados Unidos v/s Asia Pacífico

Estados Unidos ha sido un socio tradicional para la región, aunque con permanentes cuestionamientos a lo largo de la historia. A partir del

año 2000, se agudizaron las diferencias, más aún después de los atentados del 11 de septiembre del 2001. Los países de la región tuvieron serias discrepancias con la “guerra antiterrorista” desarrollada por la potencia norteamericana. A ello se agregó, en el año 2005, el fracaso de la principal propuesta estadounidense hacia la región, después de la Alianza para el Progreso: el Gran Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), fracaso propiciado por la confrontación entre los nuevos socialismos y el gobierno de EE.UU., que demostraban discrepancias en nociones fundamentales a nivel político y socioeconómico.

A partir de ese momento, América Latina se autopercibió como no prioritaria para Estados Unidos y optó por fortalecer su autonomía, generando iniciativas, como la CELAC, que rescataran la identidad propia y dejaran explícitamente fuera a Estados Unidos y Canadá. Esta concepción sólo cambió de cierto modo al conocerse el acercamiento EE.UU.- Cuba y al declarar el Presidente Barack Obama que Estados Unidos no se había alejado de la región, sino repriorizado sus vinculaciones con ésta (Tokatlian, 2015).

No obstante, la llegada de Donald Trump al poder significa un retroceso en esta línea, y durante el año que lleva en el poder no ha dado señales que permitan generar mayores expectativas para América Latina en el mediano plazo. En este período, no ha demostrado mayor atención en la región y sólo cuatro países han captado su interés: México como fuente de migrantes y como un país que afecta el empleo estadounidense, por lo que ha anunciado la construcción de un muro divisor en la frontera y ha solicitado la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA; Venezuela, país respecto al cual en su momento dijo que era estudiable una invasión militar, para después limitarse a sanciones a miembros del gobierno; Cuba, al que ha sancionado por supuestos ataques auditivos que habrían afectado a los funcionarios de la Embajada estadounidense en ese país; y, finalmente, Argentina, por la explotación de gas de esquisto que se está realizando en ese país.

Sin embargo, la señal más clara del escaso interés de Trump en América Latina fue su ausencia en la Cumbre de las Américas de Lima, de abril 2018. Más allá de las condicionantes internacionales con las que justificó su inasistencia, Estados Unidos – a través del Vicepresidente Pence – se presentó a esta cita sin una propuesta concreta. Es decir, Trump no asumió como prioritaria la vinculación con América Latina y con esta iniciativa en particular, que finalmente es la principal propuesta de Estados Unidos hacia la región después de la Alianza para el Progreso.

Con respecto a Asia Pacífico y, específicamente, a China, la situación es distinta. Sergio Bitar (2016) en su texto *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina* identifica a China dentro de los actores de importancia, cuyo análisis es necesario para anticipar escenarios, y la plantea como uno de los ejemplos no previstos a tiempo:

“Se fue acumulando evidencia de que venía una ola monumental. El impacto ha sido favorable para los países de América del Sur, pero sus efectos y oportunidades no han sido bien evaluados. Tampoco se diseñaron estrategias para anticipar escenarios, aprovechar los beneficios y disminuir los riesgos. Así, por ejemplo, faltó distinguir ejercicios con aumento y declinación de precios para derivar las mejores políticas macroeconómicas y cómo diversificar la capacidad productiva” (Bitar, 2016).

Es que este dinamismo de China, y el reforzamiento de su proyección internacional, plantea una serie de desafíos y nuevas demandas para América Latina, acordes a la concepción china. Principalmente, asumir un cambio en la globalización, en la que el énfasis ya no está puesto prioritariamente en el comercio, sino en la infraestructura y en el desarrollo inclusivo.

Esta concepción China va más allá y se expresa en una noción de construcción de futuro. Mientras otras regiones como Europa se proyectan hacia el 2030, China lo realiza hacia el 2050 y hacia allá destina sus recursos. Lo que exige también un rediseño adecuado de los países que quieren vincularse en mejores condiciones con este país; que busca reforzar espacios de influencia y también buscar nuevos espacios, con propuestas creativas, constructivas y que permitan rescatar identidades compartidas, en una lógica *win-win*, en la que todos ganen. Así lo ha expresado en los dos documentos que generó hacia la región, en el 2008 y en el 2016. En este último documento, en la Parte III se propone explícitamente llevar a una nueva altura la Asociación Estratégica Integral China- ALC y se hace referencia a:

“Persistir en la cooperación mutuamente beneficiosa en fomento del desarrollo común constituye la fuerza motriz inherente de las relaciones entre China y ALC. China se dispone a forjar el nuevo marco de cooperación 1+3+6 (a saber, tomar como guía el Plan de Cooperación China- los Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015-2019); como fuerza propulsora el comercio, la inversión y cooperación financiera; y como puntos clave de cooperación, la energía y recursos, obras de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científico-técnica y

tecnología informática) y explorar activamente la nueva modalidad de cooperación en capacidad productiva 3x3 (o sea, edificar conjuntamente para ALC los tres viaductos de logística, energía eléctrica e informática, materializar la interacción virtuosa entre empresas, sociedad y Gobierno, así como ensanchar los tres canales de financiamiento tales como fondos, créditos y seguir) con miras a acelerar la elevación de la cualidad y el nivel de cooperación China-ALC” (China-CELAC Forum, 2016).

Para Pekín, es fundamental asegurar el suministro de materias primas y energía con el fin de mantener su dinamismo económico, y hacia eso trabaja. Para ello, América Latina es uno de los focos prioritarios; un espacio para la adquisición de los recursos necesarios para sustentar los actuales niveles de producción, a partir de una serie de intereses compartidos.

“Los intereses estratégicos comunes consisten en la alta complementariedad en la esfera económico-comercial, a medida que se profundiza el proceso de inserción de China en la economía mundial. China necesita importar gran cantidad de materias primas y materiales para sostener su desarrollo económico. Al iniciar el nuevo siglo, América Latina se convirtió en una importante fuente de recursos para China, tales como minerales, recursos energéticos, productos agrícolas, etc., cuya importancia se incrementa sin cesar” (Xiaoping, 2015: 54).

Esto explica que la prioridad hasta ahora haya sido la generación de propuestas de integración, el desarrollo de nuevos acuerdos comerciales y la exploración de nuevas áreas de inversión.

La participación china en Latinoamérica va en aumento. “Actualmente, China es el primer socio comercial de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y el segundo de México. El comercio bilateral entre China y Latinoamérica se ha multiplicado por 26 veces del año 2000 a 2016 y ha invertido más de \$110 mdd en la región desde 2003, la mayoría en los últimos cinco años” (Web Forum, 2017).

Esto ha repercutido en una visión favorable del escenario bilateral a mediano plazo, aunque persisten las dificultades en algunos sectores. Como ejemplo, valga considerar lo que ocurre con Chile. China representa el 26 por ciento del comercio exterior chileno, siendo el país asiático su primer socio comercial. Desde que se firmó el Acuerdo de Libre Comercio con China, en 2005, el intercambio bilateral se ha cuadruplicado y, en noviembre de 2017, ambos presidentes firmaron un acuerdo de profundización, que incorpora, entre otras áreas, la

economía digital y los servicios. Sin embargo, este escenario favorable a nivel de la balanza comercial no se da de manera similar a nivel de inversiones. Aún falta por avanzar en esta línea, pues los empresarios chinos se muestran contrarios a algunos de los estándares laborales y ambientales aplicados por Chile.

No obstante, en la práctica es la región la que tiene mayores desafíos en la vinculación con China. Primero, entender lo que significa dialogar con China y responder a las propuestas que este país realizó en los años 2008 y el 2016. Así lo expresa el ex presidente chileno, Ricardo Lagos, quien argumenta que,

“Hablar con China es entender que ese diálogo debe ir mucho más allá del “cuánto te vendo, cuánto te compro”, o de las inversiones hechas en tal o cual país. Es entender el proceso que ha devenido desde la fundación de la República Popular China, en 1949, con Mao Zedong a la cabeza, pasando por el gran salto transformador que Deng Xiaoping generó en 1978 al convocar a una apertura económica y al mercado como gran dinamizador del crecimiento, para llegar ahora al inicio de un nuevo paso estratégico con la mirada puesta en la mitad del siglo” (Lagos, 2017).

Un segundo desafío es enfrentar el unilateralismo chino, después de años de luchar por generar una identidad propia y asumir mayor autonomía frente a EE.UU., y romper la centralidad en lo comercial y, en algunos casos, incluso en la monoproducción; sin ceder, además, en cuanto a los estándares laborales y medioambientales, entre otros.

Un tercer desafío es ampliar la proyección hacia Asia. La vinculación con China es fundamentalmente bilateral. Si bien se desarrolla un diálogo a través de CELAC, este es muy acotado, dado que se prioriza lo comercial y generalmente el diálogo surge a partir de propuestas chinas, sin una adecuada contrapropuesta latinoamericana y caribeña.

No obstante, la búsqueda de una mayor profundización con China no debiera dejar de lado el fortalecimiento de otros espacios de vinculación con Asia. En efecto, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) ya hay acercamientos, tanto a nivel bilateral como a través de la Alianza del Pacífico. A nivel bilateral, tres países de la región han solicitado adhesión al Tratado de Amistad y Cooperación: Brasil en el 2012, Chile en el 2016, y Argentina, cuya adhesión se oficializó en noviembre de 2017. A través de la Alianza del Pacífico también se han realizado vías de acercamiento con ASEAN. En mayo de 2017, estos

países tuvieron la tercera reunión, con la idea de trabajar juntos para aplicar acuerdo marco de cooperación.

No obstante, en la práctica son escasos los países latinoamericanos que tienen proyección hacia Asia. La realidad es que los países latinoamericanos mejor posicionados son Chile, México y Perú, que también participan en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en el TPP 11. Aunque Colombia tiene deseo de tener una mayor proyección hacia el Pacífico, no ha podido ingresar a APEC, ya que para ello debe vencer la moratoria. Asimismo, la reticencia de las potencias mayores a abrir APEC a toda nueva postulación se basa fundamentalmente en la decisión de China para que no pueda ingresar India.

Por ello, uno de los objetivos de APEC para el 2019 debería ser reactivar la aspiración colombiana, con la ayuda del país anfitrión, Chile. Este último país plantea la idea de “Comunidad del Pacífico”, a la que falta darle un contenido más profundo. En esencia, hace referencia a la Idea del Pacífico como el mayor espacio abierto del mundo, que tiene un enorme potencial para encuentros e interacciones entre Occidente y Oriente.

No obstante, para unos y otros- especialmente los del Atlántico- lo vital será la convergencia, que adquiere un mayor significado con la incorporación de Argentina como miembro observador de la Alianza del Pacífico y su adhesión al TAC de ASEAN.

Conclusiones

La reconfiguración del escenario internacional y las dificultades que experimentan las iniciativas de integración regional³, hacen patente la necesidad de que América Latina refuerce su vinculación con Asia y, especialmente, con China. No obstante, es vital que en este acercamiento se priorice el pragmatismo, la corresponsabilidad y la noción de igualdad. Los latinoamericanos no tienen capacidad real de generar propuestas individuales, por ello, tienen que actuar en conjunto y sin excesivas expectativas, con el objetivo de dar un salto cualitativo en la vinculación, que no sólo les permita desarrollar una vinculación comercial más favorable, sino también alcanzar una efectiva asociación estratégica, que aborde distintas áreas de cooperación.

³ Concepto abordado profusamente por Mariano Turzi en “Asia y la (des) integración latinoamericana”, en revista Nueva Sociedad número 250.

La evolución de los principales fenómenos a nivel internacional y regional indican que, a mediano y largo plazo, China y otras potencias asiáticas van a jugar un rol central, ya sea como resultado de una estrategia propia o por la inacción de otras potencias, como Estados Unidos. Si América Latina quiere consolidar su posición a nivel internacional y captar fondos para superar de manera consistente la desaceleración, debe proyectar sus intereses en Asia, reconociendo y asumiendo las limitantes que puedan existir desde el punto de vista político y cultural.

Por un lado, Estados Unidos no es una contraparte efectiva en un mediano plazo, ya que no ha mostrado interés por generar una propuesta concreta para América Latina después de la Cumbre de las Américas. Las vinculaciones más recientes, a partir del fracaso de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), han sido respuestas *ad hoc*, tratando de establecer un ALCA Plus, a través de acuerdos comerciales bilaterales o compensando a los aliados a través del otorgamiento del status de Aliado Extra OTAN. No existe el diseño de una estrategia de más largo plazo, que dé mayores certezas.

Por otra parte, internamente América Latina está experimentando el desgaste de sus principales iniciativas de integración. Frente a ello, sólo dos alternativas aparecen como más viables: la profundización de la Alianza del Pacífico y la proyección hacia el Asia, ya sea a través de China o de otras alianzas como ASEAN. Entendiendo que estas opciones requieren, primero, de una adecuada autopercepción de las capacidades como región y, segundo, de un diseño de largo plazo, que vaya más allá del estado de transición y reconfiguración a nivel global.

Referencias bibliográficas

APEC, Informes de la Secretaría de APEC, www.apec.org

“Banco Mundial: Se espera que el crecimiento en Asia oriental y el Pacífico mantenga su resiliencia”, Banco Mundial, 13 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/04/13/worldbank-growth-in-east-asia-pacific-likely-to-remain-resilient>

Bitar, Sergio, “Las tendencias mundiales y el Futuro de América Latina”, Serie Gestión Pública, CEPAL, 2016.

“Canciller Muñoz destaca avance en la Hoja de Ruta entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico durante Cumbre de Brasilia”, Ministerio de Relacio-

- nes Exteriores de Chile, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/canciller-munoz-destaca-avance-en-la-hojade-ruta-entre-eñ-mercotur-y-la/minrel/2017-12-21/113025.html> “China ofrece US\$500 millones para un fondo de asistencia para ayudar a países amigos”, EMOL, 05 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/09/05/874023/China-ofrece-US500-millones-para-un-fondo-de-asistencia-para-ayudar-a-paises-amigos.html>
- “Documento sobre la Política China hacia América Latina y El Caribe”, China-CELAC Forum, del 25 de noviembre de 2016, en China-CELAC Fórum. http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1418613.htm
- “En qué cambió la próxima China”, Diario Pulso, 31 de mayo de 2017.
- Esteban Mario, “La política exterior de Xi Jinping tras el 19º Congreso: China quiere un papel central en la escena global”, ARI 80/2017 - 25/10/2017 en www.realinstitutoelcano.org
- “Fuerzas Armadas de “clase mundial” y China en el centro del mundo: 5 claves del discurso de Xi Jinping en la inauguración del congreso del Partido Comunista”, *BBC Mundo*, 18 de octubre de 2017.
- “Futuro del Acuerdo de París: Nuevo rol de China ante retiro de EE.UU” Informe, Biblioteca del Congreso de Chile, 14 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/nuevo-liderazgo-china-acuerdo-climatico-paris>
- Kissinger, Henry, China, Editorial Debate, Buenos Aires, 2012.
- “La Presencia de China en América Latina. Comercio, inversión y cooperación económica”, KAS SOPLA y Centro de Estudios Asia Pacífico EAFIT, 2016.
- “Las Nuevas rutas de la seda: el ambicioso proyecto de infraestructuras de China”, Emol, 09 de enero de 2018. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2018/01/09/890447/Las-nuevas-Rutas-de-la-Seda-elambicioso-proyecto-de-infraestructuras-de-China.html>
- Libardi, M., “Odebrecht, la mayor red de corrupción de América Latina”, en Open Democracy, 17 de mayo de 2017. Disponible en: www.opendemocracy.net/democraciabierta/manuella-libardi/odebrecht-la-mayor-red-decorrupcion-de-america-latina
- Mead, Walter Russell, “The Jacksonian Revolt. American Populism and the Liberal Order”, en *Foreign Affairs*, March/ April 2017 Issue, 2017.
- Milet, Paz, “El suspenso en la crisis venezolana”, en revista Mensaje, número 662, Vol. LXVI, septiembre 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Informe sobre Contribuciones a las Naciones Unidas, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/en/ga/contributions/index.shtml>

“Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y competitividad para el desarrollo”, OCDE, CEPAL y CAF, 2013.

“¿Qué plan tiene China para Latinoamérica?”, Web Forum, 10 de junio de 2017. Disponible en: www.webforum.org/es/agenda/2017/06/que-plantie-ne-china-para-latinoamerica/

Sáez, Raúl “Del regionalismo abierto al regionalismo segmentado: desafíos de la integración de América Latina y el Caribe”, CIEPLAN, Santiago-Chile, septiembre de 2016.

Son Xiaping, “China y América Latina en un mundo en transformación: una visión desde China” en: Adrián Bonilla Soria, Paz Milet García, *China en América Latina y El Caribe: Escenarios Estratégicos Subregionales*, FLACSO, CAF, 2015.

Turzi, Mariano, “Asia y la (des) integración latinoamericana”, en revista Nueva Sociedad número 250, Editorial Nueva Sociedad, Buenos Aires, Marzo Abril 2014.

Yhari- Milo, Keren, “After Credibility. American Foreign Policy in the Trump Era”, en *Foreign Affairs*, January/ February 2018 Issue.

Zapata S., “ALBA en el turbulento escenario venezolano”, en *Política Exterior*, 10 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/la-iniciativa-alba-en-el-turbulento-escenario-venezolano>

