

# América Latina en el mundo

Diego Cardona Cardona

Cada observador atento de la vida internacional tiene sus propias percepciones sobre el sistema, los actores y los intereses en juego. La visión desde América Latina es también diversa. Debemos ubicar, ante todo, el contexto global, como la única manera de saber frente a qué América Latina puede tener opciones de respuesta o de acomodación según el caso.

Los imperativos internacionales son estructurales o coyunturales. En lo geográfico, son globales, regionales o nacionales. En lo temático, son focalizados o transversales. Por razones de espacio, nos ocuparemos solo de los primeros.

## Los determinantes estructurales

### *Las décadas pasadas*

Las últimas décadas trajeron varios y grandes esquemas en la vida internacional. Los años sesenta fueron los de la consolidación de dos grandes potencias: Estados Unidos y Rusia, pero también presenciaron la irrupción del llamado Tercer Mundo. Fue la época dorada de algunas Organizaciones Internacionales, entre ellas la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Además, se impulsaron mecanismos de integración y concertación subregionales, en Europa, América Latina, África y Asia Oriental. Se estaba “descubriendo” a los vecinos.

Los finales de los setenta y los ochenta trajeron un mundo distinto. Era fácil hablar de la primacía reciente de los temas económicos o, por lo menos, de su paridad con los políticos. Y, también, se puso de moda hablar de la importancia de los intercambios mundiales y de la promoción del libre comercio, así como de la coexistencia entre sistemas políticos diferentes. La Organización Mundial del Comercio (OMC) fue adquiriendo centralidad y se discutía sobre distensión y coexistencia pacífica. Por otra parte, la idea de una nueva dominación por contrapesos –propia de la época “tercermundista”– dio paso a las teorías sobre la búsqueda de la autonomía y el incremento de

la capacidad de negociación de los países de menor poder relativo. Igualmente, se pensó que las soluciones para un Nuevo Orden provendrían del fortalecimiento del sistema internacional frente a los actores individuales. Por ello, los “Regímenes Internacionales” se pensaron como la mejor solución para constreñir algunos de los actores mundiales. En ese contexto, eran posibles y deseables las respuestas colectivas en la periferia del sistema (incluyendo a América Latina). Se descubría la “otredad” en los diálogos sur-sur y se quería un Nuevo Orden en el mundo. Fue el mundo de la primacía de las teorías de la interdependencia compleja y de la búsqueda de autonomía.

Los años noventa, con la disolución de la URSS y los cambios políticos en Rusia y sus antiguos aliados –Europa Oriental incluida– marcaron otro mundo. El neoliberalismo económico y el neorrealismo político estuvieron al orden del día desde la década de los noventa. Europa continuaba exitosamente con su proceso neo-funcionalista de integración que, paradójicamente, se daba para competir mejor con otros países.

### *Hasta el año 2019*

El siglo XXI, en sus dos primeras décadas, se desarrolló un doble proceso: el peso de actores diferentes a los Estados, con algunos elementos “posmodernos” tales como el énfasis en los derechos individuales, los de las minorías, la diversidad y las políticas ambientales. Por otra parte, se observa en este nuevo siglo el comienzo de la tendencia hacia un mundo más multipolar, con nuevos actores emergentes. Las diferencias económicas entre las dos potencias que se enfrentaron en la Guerra Fría se volvieron menos importantes que en el siglo XX; surgieron nuevos países emergentes y las grandes potencias ya no son dos sino tres (Estados Unidos, China y Rusia), con Japón y Alemania como potencias tecnológicas.

Pero por extraño que parezca, el siglo XXI, en lo político había comenzado a ser menos multilateral que el siglo anterior. Ese hecho se debe en gran medida a los Estados Unidos siguieron siendo el principal actor político, económico y militar a nivel global y es todavía dominante en el hemisferio occidental. Una eventual prolongación de la administración Trump, profundizaría sin duda el modelo. De lo que se trata, de acuerdo con sus protagonistas y algunos inspiradores de las políticas (el anterior *Tea Party* y Steve Bannon, por ejemplo, siguiendo a un teórico: Mearsheimer), es lo siguiente:

Ante todo, reivindicación de los nacionalismos, en especial en los Estados Unidos y Reino Unido. En la práctica, un claro énfasis en la política interna, colocándola claramente sobre la internacional.

Por otra parte, la promoción activa del debilitamiento del Sistema Internacional producto de la posguerra y las tres décadas que le siguieron. Ello significa otorgar menor importancia a las Organizaciones globales (Naciones Unidas, Organización Mundial de Comercio, Unesco, Organización Internacional del Trabajo, Organizaciones de Derechos Humanos) y, sobre todo, el debilitamiento de algunos regímenes internacionales: en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; en *status* de alta mar y la Antártida; en derechos humanos y en impulso a la sociedad civil, para solo citar los más importantes. A la par, con un claro énfasis en la primacía aparente de los Estados sobre sus propias corporaciones, pero en la práctica, buscando el reforzamiento del potencial económico de sus nacionales. Todo, aunado a un peso renovado del nacionalismo, a la ubicación de los intereses económicos nacionales por encima de los del libre comercio y las cadenas libres de valor y una política de confrontación a veces abierta con otras economías.

Lo anterior se ha visto reforzado por el relanzamiento de la carrera tecnológica. Pero también tenemos una competencia feroz por las materias primas estratégicas. Por otra parte, encontramos el énfasis en el empleo nacional por sobre las consideraciones del cambio climático; el neoliberalismo llevado a su máxima expresión y no solo en los Estados Unidos; el peso nada decreciente del complejo industrial-militar en los Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y China, así como en algunas potencias secundarias.

Todas las características anteriores, constituyen un todo conceptual. Es falso por completo, como piensan algunos ingenuos, que el *establishment* estadounidense o del Reino Unido vaya al garete y respondiendo puntualmente a requerimientos de política. Si en décadas pasadas, la lógica que atravesaba las políticas era la de la Interdependencia Compleja y, con ella, la necesidad de la cooperación y los intercambios, en la actualidad, por lo menos en quienes toman las decisiones estratégicas en los Estados Unidos, el faro claro es el neorrealismo de Mearsheimer y otros autores. Se trata de una reedición de las políticas de lucha por el poder a escala planetaria, semejante a la época de la Guerra Fría, y ello tiene implicaciones fuertes para América Latina.

La dirigencia Republicana de los Estados Unidos sabe perfectamente hacia dónde quiere orientarse y lo han hecho así desde el primer día de la administración Trump. Esa coherencia (nos guste o no), existe y actúa en múltiples instancias de las políticas. La reflexión académica en este sentido se quedó atrás y no parece ofrecer alternativas sólidas más allá de las teorías llamadas posmodernas. Asume que la contestación en las calles puede ser más poderosa que los sistemas políticos. Podría, incluso, derrocar gobiernos o cambiar parte de la dirigencia. Pero desde mayo 1968 sabemos que una cosa es llegar a la salida de un presidente y otra muy diferente el cambio de un sistema político.

Esa es la cruda realidad global que afrontan los países latinoamericanos. Y frente a ella, vivimos tiempos de neorrealismo duro en quienes toman las decisiones. A falta de alternativas conceptuales –salvo las que puedan llegar por la vía de la lucha contra el cambio climático– la oposición a la visión hegemónica se restringe a las calles, sin que se vea aún si existen movimientos sociales o políticos capaces de capitalizar, en la realidad, la débil resistencia.

En el relacionamiento con la Unión Europea podemos apreciar desde América Latina, el mantenimiento de una Agenda con temas económicos, sociales y culturales, si bien existe una gradual debilidad relativa de las economías europeas. Es dable destacar que entre las tres primeras economías del mundo no hay un país europeo. Sin embargo, Europa, y en especial la Unión Europea, tiende a mantenerse por un tiempo como un actor importante de la vida internacional.

En cuanto a China existía la vieja idea de que una asociación con dicho país se movía dentro de los parámetros Sur-Sur. Esa relación dejó de existir hace más de una década. Los intercambios actuales muestran un énfasis en la visión china de que América Latina es una fuente de industrias extractivas y de producción de alimentos poco elaborados. En la medida en que las tecnologías de China han ido mejorando –a la manera de lo que pasó con Japón en los años ochenta–, sus exportaciones más sustanciosas se relacionan cada vez más con las manufacturas, con poca transferencia tecnológica. El intercambio China-América Latina no es, pues, una relación Este-Oeste o Sur-Sur, sino claramente otra forma de las relaciones Norte-Sur. En el relacionamiento mutuo propenden a un énfasis bilateral, no como un todo.

### *Probables efectos de la pandemia del COVID-19*

Nadie había previsto que 2020 podría ser un año de gran crisis y de posibilidades de cambio. En efecto, la pandemia del COVID-19, que parece un aspecto coyuntural, se está convirtiendo, dada su magnitud, en un factor estructural del sistema internacional. Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, existen varias tendencias posibles:

- La pandemia muestra la enorme vulnerabilidad del sistema internacional abierto.
- Se ha venido produciendo un regreso gradual al protagonismo de los Estados en detrimento de otros actores. Ello, en detrimento también de la Unión Europea ha dado un paso atrás en las respuestas a las crisis.
- Puede percibirse una agudización de la polarización entre Estados Unidos y China. En la práctica, el proceso parece incidir en el fortale-

cimiento de China como el gran actor internacional y la permanencia de Estados Unidos, por lo menos en el corto plazo, como un país con grandes indicadores, aunque con su influencia un tanto disminuida y con crisis de liderazgo. Rusia, por su parte, parece tener posibilidades de salir casi indemne de la pandemia, gracias a las medidas drásticas adoptadas en los inicios de la crisis y a su condición de potencia petrolera y gasífera, a las puertas de Europa.

- Es evidente el surgimiento de dos tendencias claras frente a la crisis: por una parte, China, Corea del Sur, Singapur y Rusia, otorgaron prioridad a las medidas draconianas de corto plazo frente a la población. También tenemos otros con enormes consensos, como Alemania o Nueva Zelanda. Por otra parte, están los Estados en los cuales puede haber primado la desidia o la débil percepción de la amenaza, tal como puede percibirse en Estados Unidos, Brasil y Reino Unido. Pero no hay que olvidar que existe una escuela de epidemiología según la cual, en caso de un virus nuevo, a falta de inmunidad natural, vale más producirla por la exposición de su población con el fin de tener un grupo humano con los anticuerpos apropiados para afrontar mejor la continuidad de la amenaza. Una especie de visión entre darwiniana y malthusiana y, por ende, una negación de los principios básicos de la evolución del Sapiens y de las democracias, que dicen que la protección de los más débiles es una de las características que nos distingue de las demás especies animales. Frente a dichas políticas (quizás en Italia y España al comienzo y claramente en Reino Unido, Suecia y Estados Unidos), que pueden implicar miles de muertos entre las poblaciones más vulnerables, se alzaron las municipalidades, las regiones y parte de las sociedades civiles de sus países, obligando a los gobiernos centrales a tomar medidas que, de otra manera, no habrían sido capaces de asumir.
- Presenciamos un claro incremento de los nacionalismos: cada país está viendo por sí mismo. Piensan en su propia economía, en la defensa de su territorio, su población y sus recursos. Una vuelta atrás en algunos casos, que va a tener impacto en las próximas décadas.
- Gran paradoja, se han puesto de moda las medidas neokeynesianas: es interesante que muchos gobiernos hayan descubierto que, dadas las condiciones inesperadas y graves de la crisis, se tenga que acudir a medidas keynesianas, tratando de mantener hasta donde se pueda el nivel de la demanda, como condición del mantenimiento de las economías. No es el keynesianismo puro de la época de Roosevelt, porque seguramente se acompañará con subsidios a las grandes empresas, para mantener el nivel de competitividad frente al mundo; pero es un hecho notable.

- Con el paso de la pandemia, crece la idea de que las grandes cadenas de valor pueden tener inconvenientes implicando la deslocalización de los factores de producción en el mundo, desde las materias primas hasta los productos elaborados. No es que los aparatos productivos se concentren en sus propios países, pues sería desaprovechar las posibilidades en costos, transporte y regulación que había dado la deslocalización gradual. Es que las grandes Corporaciones quizás tiendan a concentrarse en pocos puntos focales en el mundo, aprovechando los recursos naturales y humanos del entorno, más o menos cercano en cada sitio. Una especie de desconcentración, no difusa como hasta ahora, sino más bien puntual.
- Con la baja temporal de la demanda china, numerosas empresas del país, o multinacionales establecidas en su territorio o con producción importante en China, han visto descender el nivel de precios de sus acciones en las grandes bolsas del mundo. Muchas de sus acciones a precio más bajo, parecen haber sido adquiridas por el Gobierno y empresas chinas. En ese sentido, una vez superada la crisis, este país sería el mayor favorecido desde el punto de vista económico.
- Como es previsible un descenso de la capacidad adquisitiva de cada país y, obviamente de los intercambios –que tardarán quizás una década en volver a los niveles de 2019–, la reactivación de las economías no se podrá dar por la vía del comercio internacional sino por los mercados internos o los regionales. Salvo un pequeño número de productos de gran demanda internacional y con nichos específicos de mercado. Los grandes países y los espacios subregionales tienen alguna posibilidad en el corto plazo.
- Mucho dependerá, para los países latinoamericanos, de lo que suceda en la vida política de los Estados Unidos en el curso del segundo semestre de 2020 y comienzos de 2021.

## Las tendencias en América Latina

Pueden identificarse algunas que son, en cierto sentido, más evidentes: Salvo México, que continúa siendo importante en la maquila industrial que exporta a los Estados Unidos, existe una tendencia a la reprimerización económica. Los países de la región, incluso Brasil, han incrementado el porcentaje de sus productos básicos en el componente exportador, no solo a Estados Unidos, sino también ante la Unión Europea y China.

Los mercados ampliados latinoamericanos para los productos provenientes de los países de la misma región tienen algunos nichos reconocibles en las manufacturas, en especial automotores y algunos productos con

un valor agregado relativo. El problema es que, si en la Unión Europea las transacciones intracomunitarias son, aproximadamente, un 65 % del total del comercio exterior de sus países, en América Latina son, en promedio, el 20 % del total de sus exportaciones. Si en Europa existe la competencia interindustrial con nichos claros de mercado, en América Latina esos nichos son más restringidos. ¿Por qué? La razón es que no es posible que los países de la región se exporten entre sí banano o café o soya o carne o caña de azúcar o aguacates; ya que los otros ofrecen también productos semejantes. Ese es un obstáculo real para un proceso de integración que puede desembocar en un actor colectivo más relevante que los países individuales. Tampoco tenemos un adversario externo frente al cual sea necesario unirse, como lo tuvo la Unión Europea mientras existía la URSS.

En cuanto a las consideraciones estructurales recientes, dos hechos son altamente significativos en América Latina: la pérdida dramática de liderazgo del Brasil y el debilitamiento de los mecanismos regionales y subregionales de integración.

Sobre lo primero: tiene una importancia capital. Si entendemos la trascendencia histórica de la dupla franco-alemana en la conformación de la Unión Europea o el eje articulador de Rusia en la vieja URSS, o el rol actual de China como el motor central de Asia, sabremos que el peso económico, político y de otros órdenes de las “potencias regionales” es muy importante. Los cinco países más relevantes de América Latina son, claramente, y en orden: Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile. Brasil tiene la mitad del tamaño, la población y el PIB de América del Sur. El tema central aquí, fuera de políticas parciales o de las anécdotas, es que la actual dirigencia brasileña parece haber asumido –desde Dilma Rousseff y claramente con Bolsonaro– que su inscripción internacional exitosa puede darse como país individual más que por su liderazgo o pertenencia a organizaciones regionales. Más como BRIC (Brasil, Rusia, India, China, con un añadido simbólico, pero no económico que es Sudáfrica). Y claramente, más como Brasil que como Suramérica o como América Latina. Una visión complementaria desde el resto de América Latina percibe el asunto como si Brasil no hubiese querido o podido asumir los costos obvios del liderazgo regional. Por otro lado, se percibe también al gigante regional como un país que tiene una visión de la vida internacional en una mezcla entre autonomía e inserción neorrealista. El impacto de este proceso en la región latinoamericana ha sido de una importancia capital. Lo paradójico es que, después del “efecto Odebrecht”, ello se da por ausencia, y no por presencia activa y el liderazgo de las décadas anteriores.

El otro elemento reciente en la región deriva de la crisis profunda de los mecanismos subregionales de integración. Las posibles asociaciones entre México y Centroamérica tienen un contrapeso

evidente en la relación preferente de la mayor parte de los países centroamericanos directamente con los Estados Unidos y Canadá. Entre los centroamericanos, algunos de sus mecanismos de concertación continúan funcionando, pero su peso en los destinos regionales es débil.

En cuanto a la vieja Comunidad Andina, ahora con solo cuatro países, se ha reducido a administrar los intercambios ya logrados en el pasado. Su importancia en cada país y en sus autoridades es ahora muy marginal. Fue el intento más logrado de integración en los setenta y ochenta, tratando de ceder algunas porciones de soberanía a una autoridad central. La tasa de incumplimiento de su normativa es superior al 70 %. Alguien la definía como un bello cascarón jurídico formalista. En lo que respecta al Mercosur, los intercambios entre sus países no se han incrementado, e incluso existen visiones contrapuestas más allá de la simple expresión de intereses entre sus dos socios centrales. El porcentaje de la no aplicación de su normativa después de cinco años de aprobación nominal, es de aproximadamente el 80 % (porque las ratificaciones no se producen).

Finalmente, la Unasur, que en su momento fue la esperanza integradora de Sudamérica, terminó siendo víctima de la ideologización profunda de las relaciones exteriores de varios gobiernos de la región. Algunas autoridades nacionales no estuvieron a la altura del reto, que no era otro que concertar políticas y promover espacios comunes para facilitar mercados ampliados e inserción internacional. Pudo más la ideologización que, en uno y otro sentido, parece haber asumido que toda aproximación era posible solo con los que piensan igual. Es curioso: todos los países europeos han variado de color político en sus gobiernos con el paso de los años y, sin embargo, la unión se ha mantenido en medio de esos vaivenes. Un cambio de gobierno, o mejor de color político en América Latina, parece augurar en la mayor parte de los casos, una modificación de políticas a veces abrupto, no solo con sus vecinos sino frente al mundo. Es como si cada nuevo gobierno latinoamericano padeciera del “síndrome de fundador”, y considerara que debe edificar solo después de derribar los logros de los gobiernos anteriores.

Por lo que hace a la Alianza Pacífico, su importancia estaba (o está) dada por una aproximación a los modelos y mercados, en especial del Asia-Pacífico. Su dinámica ha descendido notablemente en los últimos meses, por la competencia global Estados Unidos-China. Pareciera ser, hoy, un mecanismo en estado de hibernación voluntaria, esperando que despierte la primavera de tiempos mejores en las relaciones entre los gigantes del Pacífico.

Otros mecanismos parecen haberse restringido a la foto de ocasión y tienen la importancia que podría tener un grupo de chat. Es decir,



no juegan un papel en la realidad. Una excepción parece ser el Grupo de Lima, mecanismo de concertación entre algunos países frente al asunto de Venezuela. Sin embargo, el grupo ha visto disminuida su importancia por algunas crisis internas en varios de sus miembros, y no ha logrado cambiar la realidad interna de la política venezolana. Pero ha tenido alguna presencia internacional.

Frente a todo lo dicho, quedan solo dos alternativas: la primera es reconocer que algunos países prefieren hablar de autonomía: México y Argentina, serían los casos más elocuentes. Otros, prefieren no jugar a las reglas de juego contemporáneas. Quizás Cuba, Nicaragua y la Venezuela de Maduro sean los casos más claros. Algunos más, parecen haber preferido hablar de inserción: Colombia, Chile, Costa Rica. Quizás Brasil esté más en esta clasificación (que no grupo). Y otros, están en procesos de acomodación a las grandes tendencias macro-regionales y globales.

Así, pues, tenemos varias tendencias claras: ante todo, el debilitamiento y, en otros casos, la desaparición de los mecanismos de integración subregionales; un proceso a la par de la inexistencia de un mecanismo válido a nivel latinoamericano. La OEA y la CELAC son mecanismos con otros actores, y no constituyen un proceso de integración, sino de cooperación y consulta. Es válido el caso de la OEA, que continúa existiendo con alguna dinámica particular.

Luego, encontramos que la ideologización de las políticas internas y externas de algunos países latinoamericanos –a diferencia del pragmatismo acomodaticio de los ochenta–, lleva a diferencias profundas. El peso del neorrealismo del gobierno estadounidense, con su búsqueda del debilitamiento de regímenes internacionales, es un factor esencial que se siente de manera fuerte en el continente desde los ochenta. La preferencia por las opciones bilaterales, de país a país, es su expresión más evidente.

Ahora bien, si los mecanismos de integración subregional se han debilitado o desaparecido, la solución no puede buscarse ingenuamente en la convergencia de su normativa. No es desde los actuales mecanismos que pueda surgir una serie de espacios comunes. La ideologización existente va también contra dicha idea. Resignarse, podría ser una alternativa; pensar en nuevos paradigmas, tiene que ser la otra. Crear los espacios de reflexión para que nuevas ideas puedan expresarse y ser conocidas, es la mejor salida y, sobre todo, una necesidad imperiosa.

No se ve en el corto plazo una posibilidad de respuesta colectiva de América Latina frente a los grandes actores internacionales. Para el caso, el peso de los Estados Unidos en la región es inmenso, pese a los efectos recesivos que puede dejar la pandemia del Coronavirus. El país

del norte forja muchos temas de agenda en sus propios términos y con base en sus propias prioridades. Para el caso, baste citar a México que depende de los Estados Unidos en un 80 % de su comercio exterior y de sus inversiones internacionales; así, es muy limitado el margen de maniobra de sus líderes, cualquiera que sea su color político. Brasil, por su parte, ha visto disminuida su presencia internacional. Para el caso, su empresa estrella de búsqueda de autonomía, Embraer, no pasó a ser parte de la Boeing por las dificultades financieras del COVID-19 y las provisiones a la baja en los valores de la industria aérea de pasajeros. Por lo que hace a la tecnología militar (Avibras, Tamoyo y Osorio) ha mermado de forma dramática. Incluso la idea de un avión en consorcio con la Aermacchi italiana, para competir en los mercados de la OTAN, ha sido abandonada. También su programa espacial es ahora anecdótico, y se resignó a un sistema limitado de comunicaciones y de monitoreo de la Amazonía. Su mayor exportación es la soya a China. El modelo Bolsonaro solo tiende a profundizar esa tendencia.

En cuanto a la CELAC –que incluye al Caribe insular y, por ende, a países que se inscriben más en sus viejas metrópolis– es un mecanismo de concertación, no de integración; y desde que existe la manifiesta ideologización profunda en el continente, su utilidad es ínfima. No puede tampoco funcionar como un mecanismo de relacionamiento externo válido y sostenible.

En otro sentido, el tema de la reprimarización de las economías se ve profundizado por el relacionamiento desigual con China. Es paradójico: llegan proporcionalmente más manufacturas latinoamericanas a los Estados Unidos y Europa que a China, Rusia o Japón. Es decir, el relacionamiento comercial internacional de finales del siglo XX era más favorable al desarrollo endógeno que el actual con otros actores “alternativos”.

El potencial económico, tema sobre el cual solemos abundar en América Latina solo por las materias primas, tenemos un ejemplo dramático: Corea del Sur es un país geográficamente muy pequeño; sin embargo, su PIB es semejante al del gigante brasileño, es superior al de México y, por supuesto, muy superior al de los países latinoamericanos que siguen en ese orden: Argentina, Colombia y Chile. Ni que decir del resto de los países de la región. Es la diferencia abismal entre un modelo de industrialización que pone énfasis al ahorro interno, a la ciencia y la tecnología y a la educación, sobre modelos extractivos y agrícolas en los cuales la desindustrialización y/o reprimarización parece ser la tónica.

La creación de grandes mercados internos ampliados –el sueño de los procesos de integración desde los setenta–, no parece estar a la moda en América Latina. Ha contribuido a ello, el hecho de que nuestra producción es, ante todo minera y agrícola, y que compite entre

nuestros países. No parece existir una relevante complementariedad industrial y cadenas de valor entre los países del continente. Pareciera que tienen razón quienes asumen que la inserción es la palabra actual, y que la autonomía podrá tener mejores días en el futuro. ¿O, será que la discusión sobre la autonomía es un tema de las viejas generaciones?

## Los aspectos coyunturales

Ahora bien, no solo existen dificultades estructurales. Otras de más corto plazo, son muy importantes. Encontramos varios escenarios posibles.

Es inevitable hoy, hacer referencia al impacto del COVID-19 y a la competencia petrolera en los nuevos términos del 2020. Es evidente, como hemos mencionado precedentemente que, como consecuencia del primer hecho, se ha producido una desaceleración de la economía de China, con efectos significativos en las exportaciones de los productores de materias primas, tanto en montos como en precios. Ese proceso afecta a buena parte de los países latinoamericanos. El continente no parece tener una respuesta ni colectiva ni individual frente a un hecho que se sale por completo de su control. Por otra parte, el peso del efecto COVID-19, en sí mismo, se ha hecho sentir directamente en la capacidad económica y de inserción de los países de la región, como ha sucedido con el resto del mundo. También se limitan dramáticamente los intercambios.

Una tendencia a la recesión internacional es similar a un naufragio: cada uno intenta salvarse como puede, y las voces sensatas que hablan de concertación para actuar de común acuerdo, no siempre son escuchadas. Las posibilidades de que China retome sus niveles de crecimiento de los años anteriores son limitadas. Es más factible que otorgue prioridad a sus mercados internos, mientras avanza, poco a poco, con la nueva Ruta de la Seda que llega hasta el corazón de Europa y rodea el Mediterráneo, el Índico y el Pacífico. Pero, por otra parte, la reactivación de China puede traer un nuevo incremento (menos exponencial) de las exportaciones de materias primas desde América Latina. Ello puede reforzar las tendencias a la reprimarización en nuestros países, y a debilitar las respuestas conjuntas y los procesos de integración, para ello se ha procedido a evaluar las diversas tendencias y escenarios posibles de evolución:

- a) Si la competencia petrolera entre Arabia Saudita, Rusia y los Estados Unidos continúa más allá del otoño de 2020. Los precios bajos favorecerán a los países importadores –la mayor parte de América Latina lo es–, pero debilita a los exportadores (para el caso, México, Colombia y Venezuela). También se resquebrajarían

las proyecciones eventuales de producción en Brasil y Argentina. Tenderían a producirse intercambios eventuales con los vendedores de petróleo a precios más bajos. Los proyectos de *fracking*, no solo en los Estados Unidos sino en países latinoamericanos, descenderían automáticamente, quizás por una década. También decrecería el peso de los países petroleros en la región. El problema es que nadie parece poder competir con el petróleo saudí que puede ser explotado a un promedio inferior a USD 10 el barril.

- b) Disminución de las remesas financieras. Como consecuencia de la desaceleración de las economías más importantes del planeta: también puede ir acompañado de menos capacidad financiera para inversiones, o del refugio de los inversionistas en los minerales estratégicos: el oro, el rodio, el coltán y, claro está, la compra de bonos del Tesoro norteamericano, o de acciones de empresas estratégicas.
- c) Si Donald Trump es reelegido presidente. La tendencia sería sensiblemente la misma arriba descrita, incluso con una profundización del nacionalismo y una tendencia a una mayor debilidad del sistema internacional. En ese caso, las propuestas provenientes de Latinoamérica serían más individuales y menos coordinadas.

Sin embargo, si la cantidad de pérdidas de vidas humanas por el COVID-19 es muy alta en Estados Unidos, debido a los altos costos y la cobertura limitada de salud de sus habitantes, y si la economía sufre consecuencias importantes, el expresidente Biden podría ganar las elecciones de noviembre. En ese caso, la política exterior volvería a poner énfasis en el Sistema Internacional. Podría haber espacio para mayores consensos regionales en América Latina, si bien las relaciones de confianza y las transiciones graduales en el continente, tomarían buena parte de la década. Lo más interesante del proceso, podría ser un *modus vivendi* entre los Estados Unidos y China, que permitiría retomar los acuerdos económicos de la Cuenca del Pacífico. Ello abriría de nuevo los espacios para actividades conjuntas de América Latina en la región.

- d) Europa puede salir debilitada de la crisis. Es previsible que en el futuro próximo existan fuerzas centrífugas o, por lo menos limitaciones a la libre circulación de personas, el paradójico talón de Aquiles del proceso. El efecto Brexit también puede contar de manera negativa. En esa medida, el “modelo” europeo sería limitado en América Latina, por lo menos en el corto plazo.
- e) Los países latinoamericanos fragmentándose entre los Estados Unidos y China, por una parte, e inmersos en sus determinantes internos frente a la crisis, no parecen tener una respuesta colectiva frente a los grandes retos de la década que comienza. Por lo menos, esa tendencia parece clara en el corto y quizás en el mediano plazo. Por su parte, Rusia y Europa podrían tender a ser menos importantes

en el relacionamiento exterior de los países de la región. Aunque Europa puede seguir siendo un modelo a ojos de los latinoamericanos, para la promoción de la democracia y los derechos humanos, lo mismo que los tejidos sociales, el reconocimiento a la diversidad y los temas culturales en el más amplio sentido.

- f) En cualquier caso, las posibilidades de retomar el liderazgo brasileño en la región se ven muy limitadas en el corto plazo. El “efecto Odebrecht” fue demoledor para las inversiones, el *know how* y la presencia de Brasil en todo el continente. Cualquiera sea el color político dominante en Brasil, el asunto será, por muchos años, una limitante para su presencia en el resto de América Latina. Por su parte, México parece querer concentrarse bajo López Obrador, más en la política interna que en la internacional. Su influencia puede ser también limitada en los próximos años en el continente. Con el gran potencial económico, pero con las limitaciones políticas de Brasil y México, las posibilidades reales de agrupamientos o de concertaciones políticas latinoamericanas, seguramente tienen más obstáculos que en las décadas anteriores.
- g) Un acercamiento estratégico al Asia-Pacífico, de ser posible por el contexto internacional, podría darle a América Latina una posibilidad de concertación en la Gran Cuenca. Pero ello, sería bajo modelos más cercanos al de ASEAN que a los de Unión Europea.
- h) Tampoco es fácil prever un relacionamiento conjunto frente al Reino Unido o a la *Commonwealth*. De hecho, un acercamiento al área del Caribe insular, requeriría tomar en cuenta que la mayor parte de los países de esa región son miembros de la *Commonwealth* y tienen, además relaciones preferenciales con los Estados Unidos y Canadá.

Otros factores que contribuyen a una pérdida de la regionalización en la Agenda son:

- El debilitamiento del sector exterior frente al conjunto del Estado.
- La política exterior no parece estar en la Agenda de la sociedad civil.
- Existe una decepción con los procesos de integración, por lo menos, en Sudamérica. México por su parte, tiene su proceso estructurado en el marco del NAFTA.
- Agotamiento en los procesos de consulta y cooperación regional latinoamericanos. Su efectividad es muy limitada, y obedece más a procesos coyunturales. Ya no existe un mecanismo de consulta operativo, semejante al anterior Grupo de Río, que registró éxitos diplomáticos indudables.
- Se ha otorgado preferencia creciente a respuestas parciales *ad hoc* (según el tema), no según la geografía. Es decir, se ha priorizado el

relacionamiento con otros países en asuntos puntuales y no en el relacionamiento regional propiamente dicho.

- Es evidente, en la actualidad, la ausencia de una estrategia regional como paso para la inserción internacional, sea como respuesta o propuesta, no parece existir en el corto plazo. Los análisis que hablan de la necesidad de fortalecer la voluntad política en esta dirección parecen olvidar que esa fórmula no significa nada; lo que es necesario es analizar por qué esa voluntad política se perdió, o se guardó en el cajón de los recuerdos, o simplemente ha dejado de existir en los términos tradicionales.

Finalmente, y complementando los escenarios posibles, una serie de respuestas colectivas a nivel latinoamericano frente a los retos globales –los estructurales y los coyunturales–, es posible solo si se dan tres condiciones:

1. La reversión de la tendencia a debilitar los regímenes internacionales. Ello implicaría cambios en los Estados Unidos
2. El desarrollo económico que implique la posibilidad de intercambios regionales de productos con valor agregado relevante, aprovechando nichos de mercado; no tiene sentido plantear procesos de integración entre países que piensen que el desarrollo real en el mundo contemporáneo se da exportándose las mismas materias primas o los mismos frutos de la tierra.
3. La disminución o desaparición de la profunda ideologización de algunos de los gobiernos de la región.

No parece posible que puedan restringirse los grandes temas transversales al ámbito latinoamericano, ya que implican otros actores del mundo, lo cual hace que no sea fácil plantearse posiciones latinoamericanas sólidas sobre los mismos. Lo mencionado precedentemente es el caso de asuntos como: cambio climático, bosques, demografía, cadenas de valor, régimen de los océanos, objetivos del milenio, derechos humanos, promoción de la democracia, energía, turismo, seguridad regional, amenazas asimétricas, cambios tecnológicos, valor agregado, ciencia y tecnología.

En conclusión, las propuestas de respuesta colectiva o conjunta, o por lo menos concertada frente a los retos del presente y el próximo futuro, no parecieran estar en la Agenda actual del continente. Eso no significa que no puedan estarlo en el futuro, pero se requieren cambios importantes y acción política para que sea posible. Promover la reflexión sistemática en esa dirección pareciera ser una prioridad que debe afrontarse.