

Capítulo tercero

Medio millón de muertos: la mala hora de América Latina

Jorge Heine

«La pandemia conducirá a la mayor contracción que la región ha sufrido desde que se inician los registros, en 1900», señaló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al describir la situación de América Latina en 2020¹. Con un 8 % de la población del mundo, América Latina exhibe la dudosa distinción de haber sufrido un 28 % de los fallecidos por la pandemia COVID-19, con más de 500 000 muertos². De hecho, la región en conjunto con los Estados Unidos y Canadá, esto es el hemisferio occidental, con un 12 % de la población mundial, ha sufrido cerca de la mitad de las muertes por el virus, con 850 000 fallecidos a diciembre de 2020. Este impacto ha sido especialmente visible en los países más grandes de la región como Argentina, Brasil y México.³

No se trata de subestimar el desafío muy real implicó esta pandemia, la mayor en un siglo, para todos los Gobiernos del mundo. La incertidumbre científica en cuanto a la naturaleza del virus y

¹ Cepal, *Informe sobre impacto económico de la enfermedad por coronavirus (Covid-19)*, Santiago: Cepal, mayo de 2020, p. 1.

² Cifras en [ncov2019.live](#), al 30 de diciembre de 2020.

³ Al 30 de diciembre de 2020, Brasil tenía 193 000 fallecidos por COVID-19, México 123 000, y Argentina 43 000, según [ncov2019.live](#).

las difíciles decisiones de políticas en materia de salud pública de su manejo pusieron a los Gobiernos latinoamericanos en una compleja encrucijada.

Con todo, para un virus originado en Asia, que llegó a la región dos meses después que a otras partes del mundo, lo ocurrido refleja la vulnerabilidad de los países latinoamericanos a las nuevas amenazas globales y su falta de preparación para enfrentarlas. Una visión anquilosada de la seguridad nacional, obsesionada con las antiguas amenazas de tanques cruzando fronteras (algo que no ocurre en la región desde hace mucho tiempo), ha llevado a un descuido de la nueva agenda de amenazas globales, la propia de la denominada seguridad humana. Más que centrada en la seguridad de los estados y la defensa acérrima de cada centímetro del territorio nacional, esta se enfoca en la defensa de la nación y la población. Desastres naturales, sequías, crimen organizado, tráfico de drogas y de personas, calentamiento global y pandemias son parte de ella. Sin embargo, en la región, los recursos asignados a enfrentar sus desafíos son mínimos, reflejando una mirada anclada firmemente en el pasado.

El año 2020 fue así un año tanto trágico como caótico, marcado por escenas de decenas de cadáveres apilados en la calles (como en Guayaquil); de presidentes negacionistas que dilataron al máximo la toma de medidas para proteger a la población (como en Brasil y en México), con los efectos previsibles; de decenas de miles de viajeros impedidos de retornar a sus países de origen hasta por meses; de gobiernos compitiendo unos con otros en las cifras de infectados por el virus, sin el menor esfuerzo de coordinación para combatirlo de manera efectiva. Ello, pese a que tanto en UNASUR como en el Mercosur existían acuerdos y protocolos de salud de larga data destinados a enfrentar emergencias como esta. Y, como guinda de la torta, un año en que los Estados Unidos, con un gran sentido de la oportunidad, redujo drásticamente su aporte presupuestario a la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁴. Señal más clara que el concepto de solidaridad hemisférica, alguna vez tan propio de la retórica de Washington, ha sido relegado al baúl de los recuerdos, imposible.

Algunos dirán que esta fue una catástrofe imprevisible, y que ha afectado a todo el mundo, por lo que no cabría exigir responsabilidades a las autoridades de la región. Según este razonamiento,

⁴ *The New York Times*, «Trump, Bolsonaro and a Virus-Ravaged Region», 27 de octubre de 2020, pp. 1-A-6 y A-7.

si los propios Estados Unidos han sido incapaces de controlar la pandemia, mal podría exigírsele a países mucho menos desarrollados, como los latinoamericanos, que lo hagan.

Esto, sin embargo, no es tan así. En primer lugar, la ocurrencia de una pandemia de este tipo no solo era previsible, sino que, de hecho, había sido pronosticada. Lo hicieron el presidente Barack Obama en 2015 (que incluso señaló el año en que ocurriría), y Bill Gates, el fundador de Microsoft, en 2017. El brote de numerosas otras epidemias en lo que va del siglo (SARS, Ébola y H1N1, entre otras), que, si bien controladas en su momento, dieron indicios de lo que venía y advirtieron de que el peligro en ciernes no fue tomado en cuenta. Ellas son una consecuencia lógica de la forma en que los seres humanos han invadido la naturaleza e interferido con la flora y la fauna. No hay excusa, por ende, para que los Gobiernos latinoamericanos no hayan estado preparados para enfrentar al COVID-19. Por otra parte, el argumento de la supuesta inevitabilidad de lo ocurrido seguiría sin explicar el hecho que América Latina tenga cuatro veces la cantidad de muertes por el virus que lo que le correspondería según el tamaño de su población.

Como señaló Pía Riggiozzi en el mismo inicio de la pandemia, las razones para ésta debacle no son muy difíciles de establecer. Ellas se originan en el tipo de respuesta de los Gobiernos a la pandemia. En vez de recurrir a los mecanismos de cooperación regional en materia sanitaria que se habían desarrollado con anterioridad en entidades como UNASUR en materia de diplomacia sanitaria, la respuesta en esta ocasión, muy propia de un conjunto de gobiernos *neopatriotas*, fue doble: a) el refugiarse en un aislacionismo que vio en el cierre de fronteras la solución a la emergencia; y b) considerar el virus como un *estorbo político*, por lo que lo mejor era minimizarlo. Ello fue especialmente así en Brasil y en México⁵. Este enfoque continuó a lo largo del año, con los países compitiendo entre sí para la compra de ventiladores, mascarillas y equipos protectores, culminando en la competencia desatada por la compra de vacunas, una vez que estas salieron al mercado en el mes de diciembre.

La región, aunque con un nivel de vida muy superior y sistemas de salud mucho más avanzados que África, ha tenido así una tasa

⁵ Pía Riggiozzi, «Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina», *Análisis Carolina* 12/2020, Madrid: Fundación Carolina, 30 de marzo de 2020.

de mortalidad muy superior a la de ese continente⁶. Y si bien el cuadro generalizado del impacto de la pandemia en la región es devastador, hay algunos países, como Cuba y Uruguay, que sí han sabido enfrentar la emergencia sanitaria y limitar su impacto⁷.

Lo ocurrido en Chile es instructivo. Como el país más desarrollado de la región, con uno de los más altos ingresos per cápita, alta expectativa de vida y un sofisticado sistema de salud, Chile debería considerarse, al menos en teoría, uno de los mejor preparados para enfrentar la pandemia. A su vez, sus fronteras naturales (la cordillera de los Andes, el océano Pacífico, el desierto de Atacama y el cabo de Hornos) hacen que la enorme mayoría de los visitantes del extranjero ingresen por vía aérea (y a un solo aeropuerto, AMB en Santiago) haciendo relativamente fácil su control. Si bien al comienzo de la pandemia, esto es, en el mes de marzo, cundió la impresión de que Chile lo estaba haciendo bien, sobre todo por el bajo número de fallecidos en relación al número de infectados, a poco andar, esta misma discrepancia comenzó a llamar la atención.

Así se descubrió la anomalía de un número muy superior de muertes en abril de 2020 a abril de 2019, en cantidades muy por encima de los correspondientes a la pandemia⁸. El uso de una doble contabilidad por parte del Ministerio de Salud, con ciertas cifras que hacía llegar a la OMS, y otras (inferiores) que distribuía para el consumo público en Chile, terminó siendo la gota que colmó el vaso, y que le costó la salida del Gabinete al ministro de Salud Jaime Mañalich⁹. En esos momentos, ya en el mes de julio, Chile llegó a ostentar el segundo lugar en el mundo en cantidad de muertes por COVID-19 por cada 100 000 habitantes, y en diciembre de 2020 sigue teniendo de las cifras más altas de mortalidad con relación a la población en la región¹⁰.

⁶ Al 30 de diciembre de 2020, el número de fallecidos por COVID-19 en África llegaba a los 64 000.

⁷ El número de fallecidos en Cuba y Uruguay al 30 de diciembre de 2020 era de 145 y 168, respectivamente.

⁸ Un papel clave en ello fue jugado por la periodista investigativa Alejandra Matus, trabajando en forma independiente, con cifras que fueron corroboradas posteriormente por estudios estadísticos del centro de estudios Espacio Público, www.espaciopublico.cl

⁹ CIPER, «Minsal reporta a la OMS una cifra superior de fallecidos por Covid-19 a la que informa a diario en Chile», 13 de junio de 2020.

¹⁰ Con 18,7 millones de habitantes, Chile tenía 16 500 fallecidos por COVID-19 al 31 de diciembre de 2020. Con 868 muertos por el virus por cada mil habitante, se ubicaba en el cuarto lugar en Sudamérica, después de Perú, Argentina y Brasil. *El Mercurio*, 2 de enero de 2021, «Los países con más contagios», p. A-7.

Uno de los aspectos más controvertibles de la gestión del ministro Mañalich había sido el errático manejo de las zonas de cuarentena en la región metropolitana de Santiago, la capital. Estas cuarentenas se impusieron al comienzo solo en las zonas residenciales de altos ingresos de Santiago Oriente (donde habían surgido los primeros brotes del virus, traídos por viajeros provenientes de Europa), pero luego fueron impuestas en toda la capital, incluyendo los sectores populares de la zona Sur y Poniente. Y fue la imposibilidad de mantener distancia social en las hacinadas condiciones de vida de los barrios populares de Santiago que contribuyó a esparcir el virus, con fatales consecuencias para los chilenos. Ello llevó al ministro Mañalich (que ya había ocupado la cartera de Salud en el primer Gobierno de Sebastián Piñera, entre 2010 y 2014), a declarar que «en sectores de Santiago hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conocimiento de la magnitud que tenía»¹¹.

Pocas frases reflejan mejor la desconexión entre los sectores dirigentes del país y la población que esta. ¿Si un médico de larga trayectoria, por muchos años gerente general de una de las principales clínicas del país, la clínica Las Condes, y dos veces ministro de Estado, no sabe cómo viven muchos chilenos en la misma capital de Chile, qué queda para el resto de la clase dirigente del país?

Y esto nos lleva a las raíces últimas de la actual crisis de América Latina. Ella se expresa de la manera más visible en la trágica situación sanitaria actual, pero se origina en la profunda desigualdad de las sociedades de la región, la más desigual del planeta.

Los levantamientos sociales del 2019

Y no es casualidad que haya sido en Chile, uno de los países más afectados por la pandemia, que se haya dado también, para sorpresa de muchos, uno de los hechos que marcó época en la región en 2019, el levantamiento social del 18 de octubre de 2019. El 18-O, como se refieren al mismo los chilenos, después del anuncio de un alza en el precio de la tarifa del metro en Santiago, los estudiantes secundarios, liderados por los del Instituto Nacional, salieron a la calle a protestar. Coordinados por medio

¹¹ «Mañalich reconoce que en sectores de Santiago hay niveles de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conocimiento de la magnitud que tenían», *La Tercera*, 28 de mayo de 2020.

de las redes sociales, a poco andar fueron seguidos por otros, realizando actos de violencia raras veces vistos en Chile. Estaciones del metro vandalizadas, iglesias quemadas y supermercados saqueados dieron la tónica en una ola de violencia que se inició en la capital, pero que pronto se extendió al resto del país.

Ello tomó de sorpresa tanto al propio Gobierno de Chile (el presidente Piñera, en una entrevista al *Financial Times* publicada dos días antes del estallido había dicho: «Miren a América Latina, en este contexto Chile parece un verdadero oasis») como a observadores extranjeros¹². Este levantamiento fue seguido por otros similares en Perú, Ecuador y Colombia, reflejando la frustración de vastos sectores de la población, cansados del estancamiento económico y de servicios gubernamentales insuficientes¹³.

En otras palabras, lejos de ocurrir en un vacío, la pandemia golpeó a América Latina en un momento sensible. La primera década del nuevo siglo (más precisamente, el periodo 2003-2013), fue una década de oro para la región. Impulsada por el *boom* de las *commodities* y los recursos naturales, y sobre todo por la demanda china, América Latina creció a una tasa cercana al 5 % en 2003-2007, logró sortear con éxito la crisis financiera de 2008-2009 y redujo la pobreza, así como la desigualdad de ingresos¹⁴. Sin embargo, el fin del superciclo de los recursos naturales, en parte debido a la ralentización de la economía china, no dejó de tener su impacto. El quinquenio 2015-2019 fue de crecimiento lento, no superando un promedio de un 0,4 % anual, en una media década perdida, que generó frustración en la población¹⁵.

El enfoque tradicional, seguido en países como Chile, que multiplicó por seis el ingreso per cápita entre 1990 y 2020 (de 2500 a 15 000 dólares anuales) y redujo la pobreza de un 39 % a un 8 % de la población en el mismo periodo, ha sido priorizar la creación de empleo, de riqueza y la disminución de la pobreza. En ello se tuvo éxito. Estos avances le cambiaron la cara al país y mejoraron el nivel de vida de muchos chilenos, que por vez primera

¹² «Chile president Sebastián Piñera: "We are ready to do everything not to fall into populism"», *Financial Times*, 17 de octubre de 2020.

¹³ Ver al respecto, «Sudamérica indignada», sección especial de *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, n.º 2, abril-junio 2020, pp. 2-68.

¹⁴ Ver al respecto, Kevin P. Gallagher, *The China Triangle: Latin America, the United States and the End of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016.

¹⁵ Cepal, *op. cit.*

accedieron a la educación superior, a una vivienda digna y a otros bienes de consumo asociados con el ingreso a la clase media¹⁶.

Lo que era menos obvio, y algo para lo cual las herramientas disponibles en las políticas públicas son menos afinadas, es que esto no era suficiente. La persistencia de enormes desigualdades al interior de una sociedad, aun en aquellas que han tenido grandes avances en la reducción de la pobreza y en la creación de riqueza, sigue siendo un obstáculo a la paz social. El resolverlo no es fácil, y lo que es válido para Chile lo es también para el resto de la región. En general, los instrumentos para disminuir la pobreza están más desarrollados que aquellos para disminuir la desigualdad. Mientras la primera tiene un carácter absoluto, la segunda es relativa. A su vez, el rápido crecimiento, junto con generar riqueza, tiende a generar desigualdad. Y algunos de los bienes a que tienen acceso estos nuevos sectores de la clase media son bienes de posicionamiento, cuyo valor disminuye con su mayor oferta. Es el caso de títulos universitarios, hoy mucho más generalizados en la región, pero que ya no garantizan acceso a empleos bien remunerados, como era el caso hace algunas décadas, con las frustraciones consiguientes. La vieja noción de la revolución de las expectativas crecientes, pero incumplidas, ha vuelto a manifestar su vigencia. No se trata de poner en duda los avances logrados. El punto es que después de estos avances, un súbito frenazo, no digamos ya un retroceso, en la curva ascendente, es frustrante.

Poca duda cabe, entonces, que mientras América Latina no resuelva esta desigualdad endémica, no logrará remontar su ya crónica inestabilidad social y política¹⁷. Con un índice Gini de 0,46, versus un 0,32 de media en los países desarrollados; con el decil de ingresos más alto de la población, concentrando 22 veces el ingreso del decil de ingresos más bajos; y con el 1 % de la población acumulando casi la mitad de la riqueza disponible en el país, el abismo entre los sectores más acomodados y los menos afortunados es enorme¹⁸. La política tributaria, a diferencia de lo

¹⁶ Ver al respecto Ricardo French-Davis, *Reformas económicas en Chile 1973-2017*. Santiago: Taurus, 2018.

¹⁷ Ver Diego Sánchez-Ancochea, *The Costs of Inequality in Latin America : Lessons and Warnings for the Rest of the World*. Londres: Bloomsbury, 2020; y Banco Interamericano de Desarrollo, *La crisis de la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: BID, 2020.

¹⁸ Ver al respecto Luis Alberto Moreno, «Latin America's Lost Decades: The Toll of Inequality in the Age of Covid-19», *Foreign Affairs*, vol. 100, n.º 1, enero-febrero 2021, pp. 138-149.

que ocurre en muchos países desarrollados, no es progresiva, ni contribuye a disminuir esta desigualdad. La extracción tributaria en América Latina sigue siendo baja (alrededor de un 21 % del PIB); la evasión alta (estimada en un 6 % del PIB); y la proporción recaudada vía impuestos directos, como el impuesto a la renta, baja. De nuevo, el caso de Chile es emblemático. Aunque de los países con mayor ingreso per cápita en la región, su extracción tributaria es de apenas un 21 % del PIB, esto es, cercano a la media de la región, aunque *strictu sensu*, debería ser varios puntos superior, dado su nivel de ingreso. Y del total de esta ya magra recaudación tributaria, la mitad proviene de un impuesto indirecto, el IVA, que es pagado por todos los chilenos.

Los desafíos para combatir con éxito la desigualdad en América Latina, sin embargo, van más allá de la política tributaria. Muchas de las políticas públicas vigentes en la región lo que hacen es *perpetuar*, si no directamente *incrementar* las desigualdades sociales y de ingresos. Es el caso de los sistemas privados de pensiones. Los fondos de pensiones con sistemas de capitalización individual, iniciados originalmente en Chile en 1981, y que se han introducido en varios países de la región, son el mejor ejemplo de ello¹⁹. En Chile, casi cuarenta años después de su establecimiento, han demostrado constituir una bonanza para el mercado de capitales, con 200 000 millones de dólares acumulados por las empresas dueñas de las asociaciones de fondos de pensiones, AFP (en gran parte invertidos en el extranjero, y controlados por los grandes grupos económicos del país, cuando no vendidos ya del todo a empresas extranjeras), pero no tanto para los pensionados²⁰.

La pensión promedio pagada a varones en 2019 en Chile es alrededor de 200 dólares mensuales (una tasa de reemplazo, esto es, la proporción al último sueldo recibido, de un 30 %, muy inferior al 70 % anunciado al iniciarse el sistema) en uno de los países con mayor costo de vida en las Américas. En estas condiciones, muchos integrantes de la tercera edad se ven imposibilitados de jubilar, y obligados a trabajar hasta sus últimos días. Estos fondos de pensiones no constituyen un sistema de seguridad social, aunque se presenten así, sino uno de ahorro individual obliga-

¹⁹ El estudio más completo sobre ello es Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2019.

²⁰ Jorge Heine, «Solving Chile's Crisis Starts With Solving Its Pension System», *Americas Quarterly*, 8 de enero de 2020.

torio, con una rentabilidad mínima, lo que es distinto. No es de sorprender, por ende, que uno de los movimientos sociales que más vuelo ha tomado en Chile en los últimos años ha sido el de «no más AFPs».

Economías en caída libre

Afectadas por la *media década perdida* de 2015-2019, y, en varios casos, por los levantamientos sociales de 2019, las economías latinoamericanas se encontraban en una situación vulnerable a comienzos de 2020, con altos niveles de endeudamiento y escaso espacio fiscal. En lo interno, fueron impactadas fuertemente por las secuelas y las medidas restrictivas resultantes de la pandemia.

En lo externo, como ha indicado la CEPAL, la caída de la actividad económica causada por la pandemia ha afectado a América Latina por las siguientes vías:

1. La caída en la actividad económica de sus principales socios comerciales.
2. La caída en los precios de las materias primas.
3. La ruptura en las cadenas de valor globales.
4. La caída en la demanda por servicios de turismo.
5. La aversión al riesgo y el deterioro en las condiciones financieras²¹.

Se estima que las economías de América Latina en su conjunto tendrán un crecimiento negativo de 8,1 % en 2020, el peor desempeño de región alguna, salvo la Unión Europea. Los países productores de petróleo (sobre todo Ecuador y Venezuela, pero también Brasil, Colombia y México) han sido especialmente afectados por la caída de precios del crudo.

En este cuadro, se proyecta que la tasa de pobreza en la región en 2020 aumentará de un 30,3 % de la población a un 37,2 %, un aumento de 45 millones de personas, de los cuales 18 millones caerán en la pobreza extrema, para un total de 230 millones. El ingreso per cápita caerá a los niveles de 2010 y los niveles de pobreza a los de 2006. Se estima que 2,7 millones de empresas cerrarán, y que el desempleo llegará al 14 %, una cifra que no

²¹ Cepal, *ibid.*

refleja la realidad en un continente en que la mitad de los empleos son informales.

Ante la crisis, las instituciones financieras internacionales han debido extender su cooperación a la región²².

1. En ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo ha hecho con 3,2 mil millones de dólares adicionales a los regularmente programados para 2020, llegando a un total de 12 mil millones.
2. El Banco Mundial, a su vez, lo ha hecho con 4,5 mil millones de dólares a octubre de 2020.
3. El Fondo Monetario Internacional (FMI) también ha debido intervenir, con préstamos por un total de 63,3 mil millones de dólares para veinte países de la región, el grueso de lo cual ha ido a Chile, Colombia, Perú y Ecuador.
4. El Banco de Desarrollo (la antigua CAF), a su vez, ha provisto 4,7 mil millones de dólares para estos efectos.

Hacia fines de año, se estimaba que las exportaciones de la región, que habían crecido un 2,4 % en 2019, tendrían una caída entre un 11,3 % y un 13 % en 2020. Con todo, el impacto ha sido diferenciado. Mientras que países como Venezuela (con una contracción de un -70,8 %), Bolivia (-28,7 %), Colombia (-23,6 %) y Perú (-21,7 %) están entre los más afectados, otros como Paraguay (con un aumento de un 4,1 % de las exportaciones) y Chile (con un aumento de un 2,1 % de ellas) no han salido tan mal parados²³.

En ese cuadro, no es de sorprender que una nota periodística de fin de año calificara a América Latina como la gran perdedora en la crisis causada por la pandemia²⁴.

Resucitando la doctrina Monroe

Más allá del mal manejo interno de la pandemia por parte de los Gobiernos de turno, el devastador impacto de la misma fue

²² Congressional Research Service, «Latin America and the Caribbean: Impact of Covid-19», 7 de octubre de 2020.

²³ BID, «Estimado de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe 2020-2021», Buenos Aires: INTAL, diciembre de 2020.

²⁴ Explica.co, «China wins with the pandemic, Latin America loses and the EU and the United States in the middle», 18 de diciembre de 2020. <https://www.explica.co/china-wins-with-the-pandemic-latin-america-loses-and-the-eu-and-the-us-in-the-middle-ground/>.

facilitado e impulsado por la política del Gobierno del presidente Trump hacia la región. Como ha señalado el *New York Times*, en el curso de 2019, Washington presionó a los Gobiernos de Bolivia, Ecuador y El Salvador para que expulsasen a los equipos de médicos cubanos que llevaban años desempeñando funciones en esos países, generalmente en áreas rurales en que proveían los únicos servicios médicos disponibles para la población. La expulsión de estos equipos médicos se materializó a fines de 2019, justo antes del inicio de la pandemia. Ello dejó a estos países sin una masa crítica de profesionales de la salud, que habrían podido jugar un papel clave en contener la expansión del virus. Junto a ello, y por razones relacionadas, Washington procedió a recortar el presupuesto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Ello hizo mucho más difícil que esta, la principal organización de la salud del hemisferio occidental, ayudase a la región a combatir la pandemia, como había hecho en ocasiones anteriores²⁵.

Los resultados están a la vista. Ecuador, con 14 000 muertos por la pandemia, y Bolivia con 9000, países con frágiles sistemas de salud de por sí, fueron diezmados por la COVID-19. Aún en junio de 2020, con la pandemia en pleno apogeo, USAID, la agencia del Departamento de Estado encargada de la cooperación internacional, se negó a restaurar el financiamiento original a la OPS, durante la peor crisis de salud en las Américas en un siglo.

Esto ha venido a subrayar la urgencia de que América Latina reconsidere la forma en que ha manejado su política internacional. El origen de todo el problema con los equipos de médicos cubanos se remonta a la expulsión de ellos de Brasil por parte del Gobierno de Jair Bolsonaro a comienzos de 2019 y su afán de congraciarse con Washington. Como consecuencia de ello, numerosos pueblos indígenas en la Amazonía fueron dejados sin servicios médicos, sucumbiendo masivamente al virus. Ese mismo afán de congraciarse con Washington fue el que llevó a los Gobiernos de Bolivia, Ecuador y El Salvador a ceder a las presiones

²⁵ *The New York Times*, *op. cit.* Ver también Congressional Research Service, «Latin America and the Caribbean: Impact of Covid-19», 7 de octubre de 2020. En el presupuesto fiscal para 2020, el Gobierno de Trump solicitó un total de 1400 millones de dólares en cooperación para América Latina, un 18 % menos que lo solicitado en 2019; 133 millones en materia en fondos para la región en salud global, un 37 % menos que en 2019; y 16,3 millones para la OPS, un 75 % menos que en 2019. Datos en Congressional Research Service, en esta nota.

de Washington por expulsar a los médicos cubanos, por lo que esos países también pagarían un alto precio en vidas humanas.

El que los Estados Unidos no solo no haya ayudado a América Latina a enfrentar esta crisis, sino que haya contribuido a exacerbarla, refleja lo que ha sido la política de Donald J. Trump hacia la región²⁶. Desde su perspectiva nacional-populista, dedicada a reivindicar la supuesta victimización de la población blanca y cristiana en Estados Unidos por parte de las minorías afroamericanas e hispanas, así como de los inmigrantes no europeos en general, América Latina, fuente de gran parte de esos inmigrantes, es vista y calificada como una amenaza.

Ya desde los inicios de su campaña presidencial en 2016, en que denunció a los inmigrantes mexicanos como «violadores» y «traficantes de drogas», Trump hizo del menosprecio de la población hispana en Estados Unidos y de los latinoamericanos en general, un sello de su discurso. En sus cuatro años de Gobierno, solo visitó América Latina una vez, para asistir a la Cumbre del G-20 en Buenos Aires en diciembre de 2018. Fue también el primer presidente de los Estados Unidos en no asistir a una cumbre de las Américas (la realizada en Lima en abril de 2018), un ejercicio trienal cuyo único propósito es promover el diálogo entre los primeros mandatarios latinoamericanos y el estadounidense.

La construcción de un muro («un muro precioso», en la expresión de Trump) en la frontera sur de los Estados Unidos fue un *leitmotiv* de la campaña de Trump en 2016, y un tema recurrente en su cuatrienio. El mismo está destinado a frenar (o, al menos, a disminuir) los flujos de inmigrantes mexicanos y centroamericanos a los Estados Unidos. La forma en que estos fueron tratados en la frontera, incluyendo la separación forzosa de padres e hijos, y la detención en jaulas de estos últimos, ha sido otro sello de los años de Trump. Un drástico recorte presupuestario a los programas de cooperación de los Estados Unidos a los países integrantes del así llamado «triángulo del norte» (El Salvador, Guatemala y Honduras), destinado a sancionarlos por su alegada incapacidad de detener estas olas migratorias, también tuvo lugar. Esto va en contra de la sabiduría convencional, que sostiene que reducir la asistencia económica lo único que hace es

²⁶ Para poner esto en perspectiva, ver Jorge Domínguez, «Entre la obsesión y el olvido: Estados Unidos, América Latina y su redescubrimiento por Trump», en Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Barcelona: Icaria, 2020, pp. 85-95.

aumentar las presiones migratorias, en países cuyas condiciones socio-económicas y de criminalidad rampante, con los índices de homicidio más altos del mundo, constituyen el principal factor que impulsa a sus habitantes a dejarlos por mejores destinos²⁷.

Otro *leitmotiv* en la política de los Estados Unidos hacia América Latina en la región ha sido la promoción del cambio de régimen en Cuba, Nicaragua y Venezuela, identificados por John Bolton, asesor de seguridad nacional del presidente Trump, como el «triángulo de la tiranía». Ello se ha expresado en fuertes sanciones económicas, especialmente en los casos de Cuba y Venezuela, y en una disposición a incrementarlas en el curso de 2020, aún en plena pandemia, pese a llamados de diversos sectores, incluyendo miembros del Congreso de los Estados Unidos, de suspenderlas por la emergencia. En todo caso, el hecho que el Gobierno de Nicolás Maduro haya salido fortalecido después de cuatro años de Gobierno de Trump es revelador de los límites de esta política hacia Venezuela. La misma tiene poco que ver con lo que ocurre en ese país y está orientada sobre todo a apelar al voto cubano-americano en Florida, para el cual Venezuela es una cuña de campaña tradicional. Como parte de ello, a fines de diciembre de 2020 el Departamento de Estado incluso estaba considerando calificar a Cuba como un Estado promotor del terrorismo, sin pruebas.

Todo esfuerzo serio por avanzar hacia una solución de la compleja situación por la que atraviesa Venezuela tendría que contemplar un enfoque distinto. Ello significaría un diálogo no solo con los países adversarios del Gobierno de Nicolás Maduro, como los integrantes del Grupo de Lima (que ni siquiera reconocen a Maduro como presidente de Venezuela, sino que lo hacen con un ficticio «presidente en funciones», como es el líder opositor Juan Guaidó), sino también con los Gobiernos de países que apoyan al Gobierno de Maduro, como los de Cuba, China, Irán y Rusia. Esto, sin embargo, sería inaceptable para el *lobby* cubano-americano en Florida.

Y esto nos lleva a otra de las constantes de la política de Estados Unidos hacia América Latina en 2020, que ha sido el tratar de contener, en la medida de lo posible, la presencia china en la región. Desde Panamá hasta Jamaica, pasando por El Salvador y República Dominicana, llegando hasta Brasil, Chile y Uruguay,

²⁷ Ver, Tom Farer, *Migration and Integration: The Case for Liberalism Without Borders*. Nueva York: Cambridge University Press, 2020.

el mensaje del Departamento de Estado ha sido fuerte y claro: Washington no mira con buenos ojos la presencia de China en el hemisferio occidental, ya sea en materia de comercio, inversión, financiamiento, proyectos de infraestructura o de energía. La resurrección de la doctrina Monroe («América para los americanos»), proclamada en 1823, sepultada por el secretario de Estado John Kerry en 2013, pero revivida por su sucesor Rex Tillerson en febrero de 2018, en vísperas de su primer viaje a la región, ha sido parte de este esfuerzo. El mismo ha ido acompañado de un discurso que busca deslegitimar la presencia de las así llamadas «potencias extrahemisféricas» en América Latina, con la aparente pretensión que, de alguna manera, los países latinoamericanos se limiten solo a tener relaciones diplomáticas, comerciales, financieras y de inversión entre sí y con los Estados Unidos, y no con otras potencias.

Ello va en contra de una de las principales tendencias en ella en el curso del presente siglo. Esta ha sido la *diversificación* de sus relaciones diplomáticas y de otra índole, especialmente con Asia, el gran polo de crecimiento de la economía mundial en las últimas décadas²⁸. Como veremos más adelante, que China sea hoy el principal socio comercial de Sudamérica en conjunto, así como de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, confiere a esta ofensiva por parte de Washington un cierto carácter de teatro del absurdo, pero ello no ha sido óbice para su despliegue. Ello ha puesto a la región entre la espada y la pared en esta nueva guerra fría, en este caso no ya entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, sino entre los Estados Unidos y la República Popular China²⁹. El cómo la región va a sortear esta situación constituye uno de sus principales desafíos estratégicos y de política exterior en 2021 y años venideros³⁰.

El resultado de estas políticas de Washington hacia la región ha sido una caída abrupta del nivel de aprobación de los Estados Unidos en América Latina. Esta cayó de un 66 % en 2015 a 47 %

²⁸ Andrew F. Cooper y Jorge Heine (eds.), *Which Way Latin America? Globalization and Hemispheric Politics*. Tokio: United Nations University Press, 2009.

²⁹ Ver Gian Luca Gardini (ed.) *External Powers in Latin America*. Oxford: Routledge, 2021; y el número doble especial de *Pensamiento Propio*, vol. 24, n.os 49-50, (enero-junio y julio diciembre de 2019) «América Latina y el Caribe en un mundo en transición: Actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas».

³⁰ Osvaldo Rosales, *El sueño chino: Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, cap. 13, «China-Estados Unidos: ¿cooperación o conflicto en el resto del siglo XXI?», pp. 211-230.

en 2017, dejando una ardua labor por delante al nuevo presidente, Joe Biden, de estar éste interesado en recomponer unas relaciones interamericanas en avanzado estado de deterioro³¹.

Un banco de desarrollo puesto de cabeza

Y pocas instancias reflejan mejor este deterioro que la elección de un nuevo presidente del BID que tuvo lugar en septiembre de 2020. Ello rompió un precedente de sesenta años, e instaló otra profunda cuña divisoria en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

La elección del presidente de un banco multilateral de desarrollo es normalmente una cuestión burocrática, tratada tras bastidores y de escaso interés noticioso. Sin embargo, en este caso, el anuncio de la Casa Blanca de la candidatura del joven abogado cubano-americano oriundo de Miami, Mauricio Claver-Carone, a la presidencia del BID, en junio de 2020, generó titulares y durante tres meses dominó las páginas editoriales y de opinión a lo largo y lo ancho de las Américas³².

¿A qué se debió ello?

De todas las instituciones interamericanas, tal vez ninguna goza del prestigio del BID. Fundado en 1960 y con sede en Washington, el BID, tradicionalmente liderado por un latinoamericano, otorga préstamos por unos 12 mil millones de dólares al año. Cuenta con 48 países miembros, 2000 empleados, representan-

³¹ Pew Research, «Fewer People in Latin America See the US Favorably under Trump», 12 de abril de 2017. <https://www.pewresearch.org/global/2018/04/12/fewer-people-in-latin-america-see-the-u-s-favorably-under-trump/>

³² Ver, entre otros, Jorge Heine, «América Latina y la presidencia del BID», *Clarín* (Buenos Aires), 1 de julio de 2020; Kevin P. Gallagher y Jorge Heine, «The Inter-American Development Bank isn't broke, so don't fix it», *The Hill*, 7 de julio de 2020; Felipe Larraín, «El futuro del BID», *El Mercurio* (Santiago), 18 de julio de 2020; Jorge Heine, «Chile y la batalla por el BID», *La Tercera*, 4 de agosto de 2020; George P. Shultz *et al.*, «BID precisa continuar com um latinoamericano no comando», *Folha de Sao Paulo*, 8 de agosto de 2020; Jorge Heine y Francisco Cruz, «Presidencia del BID», *El Mercurio de Valparaíso*, 23 de agosto de 2020; Gisela Salomon, «Los ojos de la elección del BID caen sobre México», Associated Press, 10 de septiembre de 2020; Christopher Sabatini, «Latin America must reject Trump's attempts to leave his mark on the region's crucial development bank», *The Washington Post*, 9 de agosto de 2020; Leandro Dario, «Trump's Candidate Would Be a Disaster for Latin America's Bank», *Foreign Policy*, 10 de septiembre de 2020.

tes en todos los países de la región e ideas inspiradas en su presidente fundador, el chileno Felipe Herrera (1960-1970). Herrera creía en la integración regional y en que el banco debería responder a las prioridades y urgencias de la región, más que a las de Washington. Liderado posteriormente por otros notables estadistas como el mexicano Antonio Ortiz Mena (1970-1987) y el uruguayo Enrique Iglesias (1987-2005), el BID, a diferencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, se caracteriza por su cercanía y buena comprensión de las realidades de la región. Prioriza áreas tradicionalmente ignoradas por el BM y el FMI, como la infraestructura, la conectividad intrarregional y la sustentabilidad medioambiental³³.

Como ocurre con muchos organismos multilaterales, el acuerdo implícito al establecer la sede del Banco en Washington en 1960 fue que el presidente del mismo no sería un estadounidense, sino un latinoamericano, algo también expresado por el presidente Dwight Eisenhower, bajo cuyo mandato se creó el BID. Así funciona el multilateralismo, y durante sesenta años esta fue la práctica establecida, lo que más de uno ha alegado lo transformaría en derecho consuetudinario. Los países latinoamericanos consensuaban un candidato común (una personalidad *sénior*, de larga trayectoria, preferiblemente un exministro de hacienda o excanciller), que era concordado con los Estados Unidos, y que, después de elegido, ocupaba el cargo por varios periodos, dando continuidad y predictibilidad a la labor del banco. El presidente del banco trabajaba muy de la mano con los jefes de Estado de la región, que lo trataban como un par, impulsando proyectos conjuntos y fijando las grandes líneas de las políticas del banco, para los cuales los estatutos le dan amplia latitud.

La controversia generada por la candidatura de Claver-Carone en 2020 se debió sobre todo a que rompía un precedente establecido de sesenta años. Un Gobierno caracterizado por su desprecio y falta de interés por las instituciones multilaterales insistía en quitarle a América Latina su única presidencia de una institución financiera multilateral con sede en Washington, en un gesto que causó profundo malestar en la región. El hacer esto en plena pandemia, y estando muy conscientes que el banco y su liderazgo tendrían que jugar un papel clave en años venideros en la

³³ Para una historia del BID, ver Eugenio Díaz-Bonilla y María Victoria del Campo, *A Long and Winding Road: A History of the Inter-American Development Bank*, Washington D. C.: Lulu.com, 2011.

recuperación y reconstrucción de las economías de la región, no hizo sino agravarlo.

El que la elección del nuevo presidente del BID tuviese lugar en septiembre de 2020, a apenas dos meses de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, que todas las encuestas indicaban ganaría el candidato opositor Joe Biden (quien objetó la candidatura de Claver-Carone), instalando así por cinco años en la presidencia del BID a un ideólogo del trumpismo en un Gobierno demócrata, hacía esto aún más insólito. El perfil del candidato, un joven abogado de Miami, quien antes de asumir funciones en el Gobierno de Trump era un bloguero/lobista dedicado a promover el cambio de régimen en Cuba y en Venezuela, con una mínima experiencia gubernamental y una trayectoria profesional escuálida, muy distinta a la de anteriores presidentes del BID, no hacía sino subrayar el ninguneo que esto constituía a América Latina³⁴.

Es, sin embargo, prueba al canto de la fragmentación y falta de rumbo de la región que hayan sido los propios Gobiernos latinoamericanos, tan divididos que fueron incapaces de ponerse de acuerdo en un candidato común, los que posibilitaron y facilitaron la candidatura y luego la elección de Claver-Carone. Los Gobiernos de Brasil y Colombia, encabezados por Jair Bolsonaro e Iván Duque, llevaron el panderero en la materia, pero a ellos también se plegaron Ecuador, Uruguay y Paraguay, los países centroamericanos (salvo Costa Rica, inicialmente) y los caribeños. Argentina, que había contado con un compromiso previo de Trump de apoyar a un candidato argentino a la presidencia del BID, y que había levantado la candidatura de un antiguo funcionario del banco y actual asesor del presidente Alberto Fernández, Gustavo Béliz, se vio particularmente frustrada. Estos meses coincidieron con las negociaciones de Argentina con el FMI y la renegociación de su deuda externa, dejándola especialmente vulnerable a las presiones de Washington.

Pese al poco decoroso papel de casi todos los Gobiernos latinoamericanos, que, aun sabiendo que Trump perdería las elecciones,

³⁴ Fue ello lo que llevó a prominentes personalidades del Partido Republicano en los Estados Unidos, como el exsecretario de Estado George P. Shultz y al presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, a oponerse públicamente a la candidatura de Claver-Carone. Ver artículo de Shultz, McLarty, Hills, Lowenthal y Cunningham en *Folha de Sao Paulo*, texto publicado también en *Reforma* en México, en *Clarín* en Argentina, en *La República* en Perú y en el *Globe and Mail* en Canadá.

sucumbieron ante las amenazas del mismo (Claver-Carone se desempeñaba como director para América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional, dándole amplio poder para ello), el ninguno fue tan extremo que desde la sociedad civil y por parte de numerosos expresidentes, excancilleres y exministros de Hacienda de toda la región y de todos los colores políticos, se produjo una fuerte reacción. Surgieron así declaraciones firmadas por ellos, en Chile, en Perú, en Argentina y en Brasil, así como en Centroamérica, manifestando su oposición a la imposición de un estadounidense a la cabeza del BID³⁵. El rechazo a este cambio de las normas y procedimientos establecidos se dio a lo largo y lo ancho de la región. Ello explica la cobertura mediática que tuvo el proceso, incluyendo foros en radio y televisión así como mesas-panel en universidades, algo rara vez visto en procesos de este tipo³⁶.

Ante la imposibilidad de levantar una candidatura unitaria para enfrentar a la de Claver-Carone, la estrategia de los países miembros que no estaban con el hombre de Washington (Argentina, Chile, Costa Rica y México, más los miembros europeos del banco) fue apostar por postergar la elección, de septiembre de 2020 para marzo de 2021. Para entonces estaría dilucidada la elección presidencial en Estados Unidos, y se tendría claro quien ocuparía la Casa Blanca en 2021-2025, algo no menor en un banco cuyo mayor socio es precisamente Estados Unidos.

A poco andar, se hizo obvio que el único procedimiento que permitiría una postergación de la elección, algo abonado además por el hecho de estar en pandemia, sería no dar el cuórum para la reunión en que se elegiría al presidente del BID³⁷. El cuórum para las asambleas generales de gobernadores del banco en que esto ocurre es de un 75 %, de manera que con un 25,1 % de los votos

³⁵ «Expresidentes latinoamericanos contra la posible presidencia de EEUU del BID», *Telam*, 18 de junio de 2020; «No puede permanecer en silencio: excancilleres y exministros de Hacienda piden a Chile tener un "rol activo" para oponerse a nominación de EEUU al BID», *La Tercera*, 11 de julio de 2020; «Seis excancilleres de Perú, en contra de la candidatura de EEUU al BID», *EFE*, 6 de julio de 2020; «Excancilleres argentinos piden que presidencia del BID sea ocupada por un latinoamericano», *Clarín*, 7 de agosto de 2020.

³⁶ Por ejemplo, «Elecciones en el BID: lo que está en juego para la Región y para Centroamérica», un foro panel en *Radio Panamá, FM 94.5*, 17 de agosto de 2020; y «La importancia del nombramiento del Presidente(a) del BID», foro panel en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 4 de agosto de 2020.

³⁷ «Excancilleres y dirigentes políticos brasileños de alto nivel piden postergar designación de nuevo presidente del BID», *El Mostrador*, 4 de agosto de 2020.

que no se presentasen, la asamblea virtual no podría efectuarse. Los votos para ello estaban. Sin embargo, en ese momento decisivo, México *arrugó*, indicando que no estaba dispuesto a un paso tan osado como no dar el cuórum (algo que Estados Unidos hace todo el tiempo). Lo mismo señalaron los países europeos. Josep Borrell, el alto comisionado de Exteriores de la Unión Europea, quien había enviado una carta a los países europeos miembros del BID expresando su apoyo a la postergación de la elección había sido un importante referente en todo este proceso, como lo había sido el Gobierno español encabezado por Pedro Sánchez³⁸. A la hora decisiva, sin embargo, nada de ello sería suficiente. En septiembre de 2020, Claver-Carone fue electo presidente del BID por un periodo de cinco años³⁹. Ello dejaría en evidencia la debilidad y desorientación de las cancillerías latinoamericanas y especialmente la de sus dos países más grandes, Brasil y México, encabezando lo que Alain Rouquié ha denominado «un verdadero eclipse de América Latina en el escenario global»⁴⁰.

China, América Latina y la Segunda Guerra Fría

Una cuestión subyacente en la candidatura estadounidense a la presidencia del BID fue la presencia china en la región. Si bien el objetivo principal de Claver-Carone en su cargo como encargado de América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca había sido el cambio de régimen en Cuba y en Venezuela, algo que insistió seguiría entre sus prioridades en el BID, otro tema recurrente en su campaña fue el del así llamado «peligro chino». En el propio BID, ello había tenido un precedente en 2019. En marzo de ese año, los Estados Unidos, utilizando el poder que le da el tener un 30 % de los votos (y la posibilidad de bloquear la realización de una asamblea general de gobernadores), había vetado, cuatro días antes de su inicio, la realización

³⁸ «Borrell insta a retrasar la votación del jefe del Banco Interamericano de Desarrollo», *Reuters*, 4 de agosto de 2020.

³⁹ Claver-Carone fue electo con un 66,8 % de los votos. El porcentaje parece alto, pero no lo es tanto. Descontado el poder de voto de los EE. UU. (30 %) y el de Venezuela (3,4 %, ilegítimamente ejercido por Juan Guaidó), se reduce a solo un tercio del total (33,4 %), apenas superior al 31,28 % de los dieciséis países miembros que se abstuvieron. Y si consideramos solo los votos de los países de la región, y descontado el voto de Guaidó, Claver-Carone obtiene un 22,89 % de los votos, algo inferior al 23,06 % de los votos representados por las abstenciones en la región.

⁴⁰ Alain Rouquié, «La encrucijada latinoamericana y los actores globales», prólogo del libro de Grabendorff y Serbin (eds.), *op. cit.*, p. 17.

de la misma en Chengdú. Ello, con el consiguiente costo financiero y de oportunidad de un encuentro internacional con 7000 participantes de setenta países, cancelado a última hora⁴¹.

El año 2020 fue el año en que el diferendo chino-estadounidense pasó de uno comercial y tecnológico a uno diplomático⁴². Ello ocurrió con el cierre del Consulado General de China en Houston ordenado por el Departamento de Estado en julio, seguido por el cierre del Consulado de los Estados Unidos en Chengdú, ordenado por la cancillería china como respuesta. En el curso del verano boreal, cuatro discursos de altas autoridades del Gobierno de los Estados Unidos, incluyendo al secretario de Estado, el secretario de Justicia, el asesor de seguridad nacional y el director del FBI, tocaron los tambores de esta Segunda Guerra Fría. Estos discursos presentaron el argumento a favor de la supuesta inevitabilidad del conflicto entre los Estados Unidos y China.

Y es en este conflicto que América Latina se encuentra entre la espada y la pared. El hecho más significativo en la inserción internacional de América Latina en la economía política internacional en el nuevo siglo ha sido el de su vinculación con Asia en general y con China en particular. El comercio sino-latinoamericano creció de 10 mil millones de dólares en 2000 a 307 mil millones en 2018, un aumento de 31 veces. Como se ha indicado más arriba, China es hoy el mayor socio comercial de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Y, si bien el comercio ha sido el motor de esta relación, la inversión también ha jugado un papel significativo⁴³.

Por otra parte, también cabe considerar los flujos de cooperación financiera de China a la región. Ha habido años en que los flujos financieros de los bancos de desarrollo chinos a América Latina han sido superiores a los del Banco Mundial, el FMI y el BID juntos, si bien estos flujos, que llegaron a su punto más alto en 2015, han reflejado una tendencia a la baja desde entonces,

⁴¹ Jorge Heine, «China, el BID y el chavismo: la “venezolanización” de una región sin rumbo», *Clarín*, 23 de marzo de 2019.

⁴² Esteban Actis y Nicolás Creus, *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020.

⁴³ Para un informe con las cifras recientes sobre comercio e inversión entre China y América Latina, ver Sergio Ley López y Salvador Suárez Zaizar, «Dealmaking with China amid global economic uncertainty: Opportunities, risks and recommendations for Latin America and the Caribbean», The Atlantic Council, Washington D. C.: diciembre de 2020.

llegando apenas a 1100 millones de dólares en 2019⁴⁴. Junto a ello, y sobre todo a partir de 2010, hemos visto también flujos de inversión extranjera directa china a la región, fluctuando entre los 10 y los 15 mil millones de dólares al año. Hoy el *stock* de inversión china en la región llega a los 130 mil millones de dólares, con 60 mil millones de ellos en Brasil y 27 mil millones en Perú. Esto es aún muy inferior al *stock* de inversión acumulada en la región proveniente de países como Estados Unidos, Japón, Canadá y algunos países europeos, pero no deja de constituir un flujo significativo. Sin ir más lejos, China ha estado a la cabeza en el rubro de fusiones y adquisiciones de empresas en la región, y en 2020 su participación en empresas de América Latina fue mayor que en operaciones similares en Estados Unidos y la UE juntas⁴⁵. Y aún un país como Chile, que ha visto un aumento exponencial de su comercio con China (que en 2019 superó los 40 mil millones de dólares), pero que hasta hace poco no había sido un gran imán para la inversión china, ha pasado a serlo desde 2017. Tanto en 2019 China fue el mayor país originador de inversión extranjera en Chile, con 4.8 mil millones de dólares⁴⁶.

Para China, el interés principal inicial en la región radica en los vastos recursos naturales que la región ofrece, tanto en minerales, como en combustibles fósiles y productos agrícolas. Productos como el petróleo, el cobre, el hierro, el zinc y la soja acaparan el grueso de las exportaciones latinoamericanas a China, y su producción e infraestructura asociada fue también el principal objeto de interés inicial de empresas chinas⁴⁷. Sin embargo, con el correr del tiempo ello se ha diversificado hacia los sectores de energía (sobre todo en electricidad y su transmisión), transporte (particularmente en trenes), finanzas, informática y telecomunicaciones, sectores que en 2017-2019 coparon la mitad de las inversiones chinas en la región⁴⁸.

El caso de Panamá, que estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China en 2017, y que desde entonces ha

⁴⁴ Margaret Myers y Kevin P. Gallagher, «Scaling Back: China's Development Finance to Latin America in 2019», Inter-American Dialogue y Global Development Policy Center, Boston University, 20 de marzo de 2020.

⁴⁵ «América Latina, favorita para fusiones y adquisiciones chinas», *La Tercera*, 28 de diciembre de 2020.

⁴⁶ Sergio Bitar y Jorge Heine, «Con China, lo que Chile requiere es iniciativa», *El Mercurio*, 1 de diciembre de 2020.

⁴⁷ Carol Wise, *Dragonomics: How Latin America is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*. New Haven: Yale University Press, 2020.

⁴⁸ Ley y López, *op. cit.* p. 9.

establecido una fructífera relación con Pekín, es instructivo⁴⁹. Allí han llegado numerosas empresas chinas, y su participación en diversos proyectos de infraestructura, incluyendo el cuarto puente sobre el canal de Panamá, un proyecto de 1400 millones de dólares adjudicado en licitación abierta por China Harbor Corporation en 2018, refleja esta nueva dinámica. Lejos de estar solo centradas en actividades extractivas, las empresas chinas apuestan ahora por una variedad de sectores en las economías latinoamericanas. Aunque ello es bienvenido, introduce una nueva variable en la relación con China. Es distinto exportar e importar a tener a gigantescas empresas chinas adquiriendo servicios de utilidad pública, construyendo puertos o instalando vías de ferrocarril y cablería de telecomunicaciones en un país latinoamericano, algunos de ellos de un tamaño inferior al de un barrio de Pekín o de Shanghái. Ello significa que China deja de ser meramente un vasto mercado al otro lado del Pacífico, o el lugar de origen de ordenadores y televisores, para pasar a tener una presencia muy real en los países latinoamericanos. Ello lo lleva a constituirse en un factor en la política interna, algo que hasta ahora no había sido el caso, o al menos solo en los márgenes⁵⁰.

En 2020, la relación entre China y América Latina, después de dos décadas de avance y progreso casi ininterrumpidos, se vio sometida a dos fuertes sacudones, que la pusieron, si no en jaque, al menos a prueba. En primer lugar, estuvieron las fuertes presiones del Gobierno del presidente Trump, decidido a hacer lo posible por minimizar estos lazos, desplegando todos los recursos disponibles. Un *modus operandi* ha sido el envío de altas autoridades de Gobierno (aunque no el presidente) a leerles la *cartilla* a los Gobiernos latinoamericanos. Una de las ocasiones de más alto perfil de ello fue una gira del secretario de Estado Mike Pompeo a Sudamérica en abril de 2019. En un discurso pronunciado en Santiago (donde inició su gira), pero dirigido a la región, Pompeo hizo su advertencia. Sostuvo que si bien era cierto que los propios Estados Unidos comerciaban con y recibían inversiones de China, la situación de los países latinoamericanos era distinta. Ellos estarían mucho más expuestos a la corrupción

⁴⁹ Jorge Heine, «Chinese Inroads in Panama: Transport Hubs and BRI in the Americas», *Global Americans*, 26 de junio de 2018.

⁵⁰ Agradezco esta observación a Francisco Urdínez, del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que ha estado siguiendo el tema de la percepción de la opinión pública sobre China en los países latinoamericanos.

y a la dependencia de China, por lo que debían evitar a toda costa hacer negocios con ese país. En otras palabras, que la conducta que era perfectamente aceptable por parte de Estados Unidos no lo era por parte de los países latinoamericanos⁵¹.

Ello continuó en el curso de 2020. Al Gobierno de Panamá se le hizo saber que debería suspender los grandes proyectos de infraestructura en curso por parte de empresas chinas. La ofensiva global de Washington en contra de la empresa china de telecomunicaciones Huawei también llegó a América Latina, con el envío en noviembre del subsecretario de Estado Keith Krach a una gira por la región en que visitó Brasil, Chile, Ecuador, República Dominicana y Panamá. La misma tuvo como objetivo exigir compromisos por escrito de los gobiernos que no le permitirían a Huawei instalar la tecnología 5G, compromiso que el Gobierno de República Dominicana fue el primero en firmar⁵².

Chile no firmó ese compromiso, pero sí *agachó el moño* ante los instructivos de Washington en una materia relacionada. Tal vez el primer gran proyecto en la región en ser víctima de la Segunda Guerra Fría entre los Estados Unidos y China fue el del cable trans-Pacífico de fibra óptica entre Chile y China, específicamente entre Valparaíso y Shanghái. Este habría sido el primer cable submarino de internet en cruzar el Pacífico Sur. El mismo, un cable de 20 000 km de largo, que habría conectado a Chile y a Sudamérica en su conjunto, con Asia y el enorme mercado chino, fue propuesto formalmente por el Gobierno de Chile al de China en 2016, y formalizado en la firma de un Memorandum de Entendimiento entre ambos Gobiernos. El proyecto fue sometido a estudios de prefactibilidad y de factibilidad en 2017 y 2019, respectivamente, solo para ser descartado por el Gobierno de Sebastián Piñera en 2020. Bajo fuerte presión de Washington (el tema fue uno de los principales asuntos en la agenda del secretario Pompeo en su visita a Chile en abril de 2019), en julio de 2020 el Gobierno de Chile anunció, en cambio, la instalación de un cable de fibra óptica entre Chile y Australia. El propósito de este es

⁵¹ En palabras de Pompeo, «cuando China hace negocios en lugares como América Latina, es frecuente que inyecte capital corrosivo en el sistema económico, generando corrupción y erosionando las buenas prácticas de Gobierno». Citado en Congressional Research Service, «China's Engagement with Latin America and the Caribbean», Washington D. C.: 12 de noviembre de 2020.

⁵² «DomRep could be first LatAm country to ban Huawei», BNAméricas, 16 de noviembre de 2020.

incierto, ya que el comercio entre Chile y Australia es mínimo, y la demanda por comunicación electrónica también⁵³.

La otra prueba de fuego a que fue sometida la relación sino-latinoamericana en 2020 fue la pandemia. Dado el impacto del virus en la región y el hecho que el mismo se originó en China, uno pensaría que ello afectaría la relación comercial. De hecho, el comercio entre China y América Latina cayó en la primera mitad de 2020, pero ya en junio comenzó a recuperarse. Países como Argentina, Brasil y Chile tuvieron un fuerte aumento interanual en sus exportaciones a China en junio y en julio. Ya a fines de año se preveía que, si bien las exportaciones de América Latina en su conjunto caerían entre un 11 y un 13 % en 2020 (en comparación con una caída de un 2,3 % en 2019), uno de los pocos mercados en que las exportaciones latinoamericanas crecerían en 2020 sería el chino, en un 2,1 % (si bien las importaciones totales de China *cayeron* en un 3,1 %). De hecho, uno de los pocos países en la región cuyas exportaciones aumentaron en 2020 fue Chile —en un 2,1 %, en parte importante gracias a la demanda china, destino del 35 % de las exportaciones de ese país.

Ello contrasta con lo ocurrido con un mercado como el de los Estados Unidos, en que se estima que las importaciones desde América Latina caerían en un 14,6 % (versus un 10 % en la caída de sus importaciones totales) en 2020. Lo mismo vale para la Unión Europea, en que las importaciones de América Latina *cayeron* en un 16 %, versus un 11,2 % de contracción en sus importaciones totales⁵⁴.

Lejos de salir debilitada, entonces, en 2020 China salió fortalecida en sus relaciones comerciales con América Latina. Un tema distinto es el grado al cual la pandemia afectó la percepción de los latinoamericanos de China, en lo cual, la evidencia preliminar refleja una fuerte caída en los índices de aprobación del país asiático⁵⁵. En todo caso, poca duda cabe que en 2021 y a futuro, China jugará un papel aún más significativo en la región, que ahora enfrenta la ardua tarea de recuperar el terreno perdido en años previos. Y ello nos lleva a lo que algunos sostienen es la

⁵³ Jorge Heine, «Early Glimpses of Post-Pandemic China-Latin America Relations», Programa Latinoamericano y Kissinger Institute, The Wilson Center, Washington D. C., octubre de 2020.

⁵⁴ BID-Intal, *op. cit.*

⁵⁵ Urdíñez, *op. cit.*

otra cara de la medalla de estos crecientes flujos comerciales y de inversión.

El costo de la sinodependencia

Dado el auge de la presencia china en la región, algunos observadores se preguntan si acaso no habrá *demasiada China* en América Latina. En otras palabras, esta verdadera irrupción de lo que alguna vez fue el Imperio del Centro, ¿no conlleva el peligro de sustituir una dependencia por otra? ¿No pasará China, acaso, a reemplazar a los Estados Unidos como potencia dominante en el hemisferio occidental?

Sin llevar las cosas a ese límite, un libro de una destacada académica de la Universidad de Brown, Barbara Stallings, publicado en 2020, *Dependency in the 21st Century: The Political Economy of China-Latin American Relations*, puso el tema sobre la mesa⁵⁶. El mismo plantea que China ha llegado a jugar en la región un papel comparable al que alguna vez jugó los Estados Unidos, minando su desarrollo.

En un sofisticado análisis que distingue entre mercados, apalancamiento y vínculos, como los mecanismos a través de los cuales se genera la dependencia, Stallings sostiene que la presencia china en estas dos décadas en América Latina no ha promovido el desarrollo. Tampoco habría promovido una definición más amplia de desarrollo que incluya servicios sociales, reducción de la pobreza y mayor igualdad. El argumento central es que la demanda china por recursos naturales habría provocado un efecto desindustrializador.

Poca duda cabe que América Latina está estancada, y que no ha salido de la así llamada trampa del ingreso medio. Ello se debe, entre otras cosas, a su incapacidad o falta de voluntad de añadir más valor a sus cuantiosos recursos naturales, que constituyen el grueso de sus exportaciones. Ese añadir valor a los recursos naturales que le otorgan su ventaja comparada inicial en la división internacional del trabajo, es el camino que han seguido los países escandinavos, así como Australia y Nueva Zelanda para salir del

⁵⁶ Barbara Stallings, *Dependency in the 21st Century: The Political Economy of China-Latin America Relations*. New York: Cambridge University Press, 2020. Sobre este tema, ver también Raúl Bernal Meza y Li Xing (eds.), *China-Latin America Relations on the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Cham: Palgrave/Macmillan, 2019.

subdesarrollo. Sin embargo, el constatar este estancamiento es muy distinto a echarle la culpa de ello a China.

Acá hay que distinguir entre dos temas. Uno es el de los vínculos comerciales, financieros y de inversión con China, especialmente durante los años del *boom* de las *commodities*, esto es, entre 2003 y 2013, periodo que generó considerables excedentes y rentas, particularmente en los países sudamericanos. Algo distinto es lo que ocurrió con esos excedentes. La tasa de inversión en América Latina subió apenas de un 18 % en los noventa, a un 19 % en los 2000. Una de las razones por las cuales la tasa de crecimiento 2015-2019 ha sido la más baja de los últimos 70 años es precisamente por la falta de inversión. Y no es Pekín el que tiene la culpa de ello. Ello se debe a la falta de políticas públicas que promuevan la inversión; a la ausencia de una política industrial (término proscrito en el vocabulario de las autoridades del sector económico y en el de la mayoría de los economistas de la región); y a la falta de políticas que promuevan la innovación científica y tecnológica. Aun en un país como Chile, el gasto en investigación y desarrollo (I + D) no supera el 0,38 % del PIB, una cifra ínfima en comparación con el 2 % que se gasta en el rubro en los países desarrollados, y la cercana al 3 % de los Estados Unidos y China. Es cierto que América Latina se está desindustrializando, y sus repetidas crisis no están desvinculadas de esta verdadera involución, si no regresión económica, por la que atraviesa. Pero ello se origina en decisiones de política tomadas por los Gobiernos y preferencias empresariales del sector privado, satisfecho con las pingües ganancias que se obtienen con el modelo extractivo agroexportador, y sin interés en innovaciones en la matriz productiva.

Un segundo aspecto tiene relación con el significado de la palabra dependencia. Stallings es crítica de países como Argentina, Ecuador y Venezuela por su disposición a firmar contratos directos de Gobierno a Gobierno con China. Contrasta ello con el enfoque de países como Chile, Colombia, México y Perú, en que los proyectos se licitan y pasan por un complejo proceso de evaluación pública. Su argumento es que esos contratos de Gobierno a Gobierno se prestan para situaciones poco transparentes. El punto, sin embargo, es que esos tres países estaban excluidos de los mercados internacionales de crédito. China fue solo el prestador de última instancia.

¿Es que Argentina, Ecuador y Venezuela habrían sido más *independientes* si los créditos y contratos chinos no hubiesen estado

disponibles? La realidad es que estos países estaban pasando por un mal momento y el financiamiento chino les permitió enfrentar la situación.

En otras palabras, la presencia de China *augmentó* el abanico de opciones de estos países, incrementando su margen de manio-
bra, y por ende su independencia. Ecuador en 2020, con un Go-
bierno distinto, busca acercarse a los Estados Unidos, y Argentina
renegoció su deuda con el FMI, sin haber roto sus lazos con Chi-
na. Ambos demuestran encontrarse en una situación de mayor
independencia que antes, después de haber incrementado sus
lazos con China.

La verdad es que, durante sus dos siglos de vida independiente,
los países latinoamericanos han tenido lazos diplomáticos, co-
merciales, financieros y de inversión casi exclusivamente con los
Estados Unidos y algunos países europeos. Con la irrupción de
China en este cuadro, de súbito ha surgido una tercera alternati-
va. Ello significa diversificar las opciones de la región y *disminuir*,
no *augmentar* la dependencia de uno o dos mercados y fuentes de
capital en el extranjero. Si se produce una caída en uno u otro
de ellos, como ocurrió, sin ir más lejos, con los Estados Unidos
y la UE en 2020, el contar con un tercero, en este caso China,
aminora la *vulnerabilidad* de las economías de la región a las
inevitables fluctuaciones de los mercados internacionales. No es
bueno poner todos los huevos en una sola canasta, y es posible
argumentar que algunos países de la región se han concentra-
do demasiado en China, descuidando las enormes oportunidades
que ofrece India, por ejemplo. Sin embargo, no es posible soste-
ner que la irrupción de un tercer gran socio comercial en la región
augmentaría y no *disminuiría* la dependencia de América Latina.

Países que se dan la espalda unos a otros

China, además de establecer una fuerte presencia diplomática
en casi todos los países de América Latina y el Caribe (sin ir más
lejos, en el Caribe Oriental, China tiene una mayor presencia di-
plomática que Estados Unidos, que solo tiene una embajada en
Barbados), ha generado también vínculos multilaterales con la re-
gión⁵⁷. Una instancia de ellos es el Foro Ministerial China-CELAC,
a nivel de cancilleres. Este se ha reunido ya en dos ocasiones —la

⁵⁷ China tiene embajadas en Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica y Granada, mientras que Estados Unidos solo tiene embajada en Barbados.

primera en Pekín en enero de 2015 y la segunda en Santiago de Chile en enero de 2018—. Y aunque este encuentro trienal debería haberse realizado por tercera vez en enero de 2021, ello no ocurrió. Tal es la fragmentación y la polarización en la región, que la mera noción de tener a todos los cancilleres latinoamericanos y caribeños alrededor de una mesa, aunque sea en forma virtual, y aún para deliberar sobre algo tan urgente como una eventual cooperación china para ayudar a la región a salir de la crisis, se ha hecho difícil. A ello cabe añadir que Brasil abandonó la CELAC, con todo lo que ello implica.

¿Qué se puede decir del regionalismo latinoamericano en una coyuntura en que el presidente de Brasil no le habla al de Argentina y el de México no pone pie en América Latina?

Habría que remontarse a fines de los años setenta para otro momento de tal división y fragmentación en la región. Ello viene a ocurrir después de al menos dos oleadas, primero en los noventa, y luego en la primera década del nuevo siglo, de un fuerte impulso a la cooperación política y la integración regional en América Latina, dos *décadas de oro* en la materia. En los noventa, en el periodo inicial de la pos-Guerra Fría, el Grupo de Río y el Mercosur expresaron esa voluntad de colaborar para enfrentar los desafíos de la globalización. La urgencia de ello se hacía patente con la creación o consolidación de macrorregiones, como el NAFTA en Norteamérica, la profundización de la Unión Europea y los avances de ASEAN. La noción de que América Latina en general, y Sudamérica en particular, no podía quedarse al margen de este proceso, se hizo aparente. El Mercosur en particular tuvo avances notables en su primer lustro de existencia (1991-1996), integrando el sector automotriz brasileño y el argentino, entre otros logros. La cooperación política también se vio reforzada por instancias como las cumbres iberoamericanas, iniciadas en 1991 a instancias de España, y cuyas reuniones anuales se constituyeron en otra manifestación de este espíritu.

A su vez, los 2000, con el auge de los Gobiernos de izquierda en la región y el *boom* de los recursos naturales, trajo consigo una nueva oleada de instancias regionales. Destacan la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA), en 2004; la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), en 2008; y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en 2010. Perspectivas compartidas en las capitales ayudaron en ello. UNASUR desarrolló el perfil de la identidad sudamericana, algo impulsado por Brasil, y jugó un papel en apoyar el proceso

democrático en momentos críticos en Bolivia y en Ecuador, entre otros países. La CELAC cumplió la función de una entidad *para-guas*, abarcando a los 33 países de América Latina y el Caribe, dándoles una voz y una interlocución con el resto del mundo. Ello se manifestó en diálogos formales de su *troika* de cancilleres con sus contrapartes en China y en India en 2012, así como en la realización de la Cumbre UE-América Latina realizada en Santiago ese mismo año.

El giro a la derecha que tiene lugar en la segunda mitad de la segunda década del nuevo siglo y la polarización provocada por el deterioro de la situación en Venezuela, sin embargo, llevó a la crisis de estos organismos, aunque ella venía de antes, como han señalado Caetano y Pose⁵⁸. La incapacidad de los miembros de UNASUR en ponerse de acuerdo en un secretario general contribuyó a minar la viabilidad de la entidad. En 2019, Brasil anunció que abandonaría CELAC, y en 2018, seis países sudamericanos con Gobiernos conservadores anunciaron que suspenderían su membresía en UNASUR. En 2019, en Santiago, un grupo de países afines (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador) anunció la creación de Foro para el Progreso de América del Sur (PRO-SUR), ente que pretendía reemplazar a UNASUR. Sin embargo, no ha pasado de ser algo más allá de un grupo de WhatsApp, y del cual poco se ha vuelto a saber después de su lanzamiento. La incapacidad del Grupo de Lima, del Mecanismo de Montevideo y del Grupo de Contacto, diversas entidades *ad hoc* creadas para enfrentar y buscar una salida a la crisis venezolana, para dar una solución a ella, son la mejor demostración de la inoperancia del accionar diplomático colectivo en América Latina hoy.

Por otra parte, las diferencias entre los Gobiernos de Jair Bolsonaro en Brasil y de Alberto Fernández en Argentina han dificultado el funcionamiento del Mercosur, que se encuentra estancado. Y cualquier posibilidad de acercamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP, formada por Chile, Colombia, México y Perú), algo que Chile había impulsado bajo el lema de «convergencia en la diversidad» durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se ha visto frustrada ante la parálisis que también ha afectado a ésta. El desinterés de México (el país más grande de la AP) durante el Gobierno de Andrés Manuel López

⁵⁸ Gerardo Caetano y Nicolás Pose, «La debilidad de los organismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales: Notas para el debate», *Cuadernos de Trabajo* n.º 41/2020 (2.ª época).

Obrador, le ha restado dinamismo y la ha dejado en un estado semicomatoso.

En el mes de noviembre, el anuncio en Asia de la firma del RCEP, el mayor esquema de integración regional, con quince países miembros, un 30 % de la población del planeta y un 29 % del producto mundial, vino a subrayar tres cosas: 1) el grado al cual el mundo se orienta hacia la creación de grandes bloques regionales; 2) cómo los países asiáticos no permiten que las diferencias geopolíticas o ideológicas interfieran con su voluntad de promover el libre comercio; y 3) que aun países de tamaño mediano y pequeño pueden tomar iniciativas significativas de cooperación internacional —el RCEP, en contra de lo que a veces se cree, no fue una iniciativa de China, sino de ASEAN⁵⁹.

En momentos de crisis en América Latina, ellas deberían provocar una reflexión en los países de la América morena. La abdicación de cualquier protagonismo en materia internacional evidente en la región en 2020, en momentos de profundos cambios en un sistema internacional en transición, subraya que ello solo margina aún más a una región de por sí periférica. El que América Latina haya perdido («regalado» sería tal vez la expresión más precisa) la presidencia del BID es emblemático. Es lo que ocurre en países cuyos propios Gobiernos, refugiados en un neopatriotismo trasnochado, rechazan la patria grande, pero entregan rabo y oreja a las grandes potencias, en lo que se ha denominado un «nacionalismo de subordinación».

Esto nos lleva a las perspectivas para 2021.

Hacia un no alineamiento activo

Es en este marco que se requiere repensar la inserción internacional de la región y las políticas exteriores de sus países. El diferendo entre los Estados Unidos y China, que algunos describen cada vez más como el inicio de una Segunda Guerra Fría, pone a América Latina entre la espada y pared. Esta es una situación en que, como revela lo ocurrido en 2020, la región, de continuar en su estado actual de fragmentación y desorientación, tiene todas las de perder.

⁵⁹ Nicolás Albertoni y Jorge Heine, «América Latina se está quedando al margen del mundo que viene», *The New York Times*, 30 de noviembre de 2020.

Con medio millón de muertos, hemos visto el altísimo precio que la región ha pagado por su falta de disposición a la colaboración y cooperación regionales, precio pagado en vidas humanas, en actividad económica y en mayores costos de pago de insumos para combatir la pandemia. En el mundo globalizado del nuevo siglo, el manejo de las relaciones internacionales, lejos de ser un área marginal en la gestión gubernamental, es cada vez más central. En 2020, los vientos de cambio no dejaron de manifestarse en la región, con la elección de Alfredo Arce y el retorno del MAS a la presidencia de Bolivia; con un plebiscito en Chile que pavimentó el camino hacia una nueva constitución; y con la acusación constitucional aprobada en contra del presidente peruano, Martín Vizcarra, que lanzó al país a una crisis política, y el ser gobernado por tres presidentes en el lapso de una semana.

En 2021, al entrar la región en un nuevo ciclo electoral, con el FMI pronosticando una magra recuperación de apenas un 3,1 % en las economías de la región, con elecciones presidenciales en Ecuador, Nicaragua, Perú y Chile y elecciones parlamentarias en Argentina y en México, ello pone los planteamientos de los distintos sectores políticos en la materia en el centro de la atención. ¿Deben los países de la región seguir por el camino seguido hasta ahora, de ensimismamiento, y de *nacionalismo de subordinación*, liderado por países como Brasil y Colombia, o deben buscar una alternativa distinta?

De ahí la propuesta de un No Alineamiento Activo para América Latina⁶⁰. ¿Qué significa ello?

Más allá de tomar una posición equidistante de Washington y de Pekín, significa también asumir que existe un mundo ancho y ajeno más allá de los referentes diplomáticos tradicionales, que Asia es la principal zona de crecimiento en el mundo de hoy, y que hay

⁶⁰ Esta fue planteada originalmente por Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami en «Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, n.º 1, julio-septiembre de 2020, pp. 107-115. Versiones en inglés (en *Global Policy*), en francés (por el Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas, IRIS, en París) y en mandarín (por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Pekín), también han sido publicadas. Un seguimiento al mismo, por parte de los mismos autores, es «El no alineamiento activo: un camino para América Latina», *Nueva Sociedad*, septiembre de 2020, del que esta sección está adaptada. Un foro con la participación de media docena de excancilleres latinoamericanos sobre la propuesta fue realizado en Santiago de Chile el 21 de agosto de 2020, «Diálogo de excancilleres: Alternativa Latinoamericana, el No Alineamiento Activo», Foro Permanente de Política Exterior, FLACSO-Chile, Chile 21 e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

varias áreas del mundo que han estado fuera del radar de los países latinoamericanos. Ellas incluyen gran parte de África y Asia Central, cuyas proyecciones de crecimiento demográfico y económico en las próximas décadas ofrecen enormes posibilidades. En cuanto a Europa, y guardando las proporciones, su búsqueda de autonomía estratégica, para no ser aplastada por las confrontaciones entre los supergrandes, genera un interesante espacio de convergencia con América Latina, algo que amerita una atención mucho más sistemática que la que ha recibido hasta ahora.

Al mismo tiempo, lo que es obvio que esta tarea no puede ser emprendida en forma individual por los países de la región, sino que requiere la creación de entidades regionales que permitan una interlocución con el resto del mundo. Estas entidades no pueden ser *de chapa*, esto es, sin un secretariado ni presupuesto permanente (como ha sido el dogma prevaleciente en instituciones como CELAC). La noción que una región de 650 millones de habitantes no está en condiciones de financiar organismos de este tipo es insostenible. El ejemplo y los logros de una entidad como ASEAN, que ha posicionado con gran éxito a los países del Sudeste Asiático en los esquemas de integración regional de Asia y en la política internacional en general, es prueba al canto de las bondades de la cooperación regional para países pequeños y en desarrollo.

En estos términos, y a partir de esa necesaria reconstrucción de una o más entidades regionales viables, lejos de *encerrarse* cada vez más en sí misma, como pretende la anacrónica aplicación de la doctrina Monroe en pleno siglo XXI, América Latina debe *abrirse* a este nuevo «mundo posoccidental», en la expresión de Oliver Stuenkel⁶¹. En este mundo, los parámetros, las normas y los recursos ya no provienen solo de los países del Atlántico Norte, como fue en gran parte del siglo XX, sino también de las nuevas potencias emergentes, lideradas por los BRICS y por otros países de Asia y África, que abren brecha y marcan pauta.

A diferencia del no alineamiento de otrora, que junto a su agenda propositiva en materia de descolonización primero, y de búsqueda de un nuevo orden económico internacional después, tenía también un fuerte elemento defensivo, que buscaba ante todo mantenerse al margen de los conflictos de las grandes potencias, este no alineamiento tendrá una actitud proactiva, y será

⁶¹ Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking World Order*. Cambridge: Polity Press, 2016.

efectivamente no alineado. Buscará oportunidades de *expandir* y no de *limitar* los lazos de América Latina con este vasto mundo no occidental que surge ante nuestros ojos y que le dará la impronta al nuevo siglo.

El no alineamiento activo no tiene signo ideológico. Puede ser un gran punto de convergencia de Gobiernos de distinta orientación para crear espacios que permitan la adopción de decisiones soberanas. En momentos de un orden internacional en transición, el tener una voz en materias tan decisivas para el futuro como la gobernanza global o la nueva arquitectura financiera internacional constituye una alternativa que abre enormes posibilidades.

Jorge Heine es profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales en la Universidad de Boston. Ha sido ministro de Estado en el Gobierno de Chile, así como embajador en China, en India y en Sudáfrica. Ha sido vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), catedrático de Gobernanza Global en la Universidad Wilfrid Laurier (2007-2017) y profesor invitado en las universidades de Constanza, Oxford, París y Tsinghua. Ha publicado una quincena de libros, incluyendo el *Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford University Press, 2013).