

Nuevos mapas

Crisis y desafíos en un mundo multipolar



Nuevos mapas
Crisis y desafíos en un mundo multipolar

*Los trabajos que integran este libro fueron sometidos
a una evaluación por pares.*

Nuevos mapas : crisis y desafíos en un mundo multipolar / Mariana Aparicio Ramírez ... [et al.] ; prólogo de Pablo A. Vommaro ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2023.
Libro digital, PDF - (Becas de investigación)
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-813-403-1
1. Geopolítica. 2. América Latina. 3. Caribe. I. Aparicio Ramírez, Mariana. II. Vommaro, Pablo A., prolog.
CDD 301.01

Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias
Diseño de interior y maquetado: Eleonora Silva
Corrección: Rosario Sofía

COLECCIÓN **BECAS DE INVESTIGACIÓN**

Nuevos mapas

Crisis y desafíos en un mundo multipolar



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo de Investigación

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Natalia Gianatelli,

Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga,

y Ulises Rubinschik



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Nuevos mapas. Crisis y desafíos en un mundo multipolar (Buenos Aires: CLACSO, febrero de 2023).

ISBN 978-987-813-403-1



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | clacso@clacsoinst.edu.ar |

www.clacso.org



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Índice

Presentación. Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis	9
<i>Pablo Vommaro, Ulises Rubinschik y Teresa Arteaga</i>	
Presentación de los capítulos 1 y 2. El multilateralismo: entre la bipolaridad y la multipolaridad.....	17
<i>Oscar Ugarteche</i>	
1. Las estrategias de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”	21
<i>Gabriel E. Merino, Leandro Morgenfeld y Mariana Aparicio Ramírez</i>	
2. América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa.....	79
<i>Claudia Marín Suárez, Lourdes María Regueiro Bello y Santiago Espinosa Bejerano</i>	
Presentación de los capítulos 3 y 4	173
<i>Rebeca Peralta</i>	
3. La pandemia de la COVID-19. América Latina en el nuevo orden multipolar entre los Estados Unidos y China	179
<i>Alicia Girón, Wagner Iglecias y Ariela Ruiz-Caro</i>	

4. O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no Mercosul e na Aliança do Pacífico.....	257
<i>Fábio Borges y Edith Venero Ferro</i>	
5. América Latina y el Caribe en el orden post-pandémico. Escenarios prospectivos de China y Estados Unidos en torno a la región al año 2030	367
<i>Lorena Herrera-Vinelli, Alexis Colmenares y Lucía León</i>	
6. China-CARICOM en tiempos de globalización. ¿Una relación desigual o confluencia de intereses?	433
<i>Emith Núñez Pinto</i>	
7. Geopolítica crítica de los multilateralismos e interpelaciones desde la potencia social glocal. Miradas cardinales desde América Latina y el Caribe en un contexto de crisis pandémica	487
<i>Jaime Preciado Coronado y Pablo Uc</i>	
8. La Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda en América Latina. Construyendo un mundo multipolar.....	571
<i>Max Povse</i>	
9. La reorganización del orden mundial. Una reconstrucción histórica desde el auge del neoliberalismo disciplinario hasta la crisis de la política	617
<i>Roger Andrés Landa Reyes</i>	
10. Imperios, hegemonías e imaginarios. Percepciones sobre el nuevo equilibrio en el poder mundial desde Centroamérica. ¿La decadencia y la ascenso del nuevo poder hegemónico?	721
<i>Jorge Edgardo Amador</i>	
Sobre los autores y autoras.....	761

Presentación

Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis

Pablo Vommaro, Ulises Rubinschik y Teresa Arteaga

El proceso de globalización, con muchas décadas de desarrollo, tiene una gran incidencia en las características de las organizaciones e instituciones internacionales. A nivel global, la interdependencia económica, comercial, sociocultural y tecnológica ha ido creciendo. De este modo, aparecieron diversos mecanismos internacionales para la coordinación entre los Estados y una armazón normativa cada vez más compleja.

Esta globalización –creciente, aunque discontinua–, iniciada en el siglo XIX y pasando por la segunda posguerra y el fin de la Guerra Fría con la caída del Muro de Berlín en 1989, fue impulsada por las potencias hegemónicas. Primero, Gran Bretaña, promotora del libre comercio en todo el globo desde la primera Revolución Industrial hasta la Primera Guerra Mundial.

Desde la Segunda Guerra Mundial, fueron los Estados Unidos los que tomaron un rol protagónico. La Conferencia de Bretton Woods y la firma del General Agreement on Trade and Tariffs [GATT] fueron importantes hitos; vías para el sistema multilateral de comercio

abierto, que derivaría, luego, en la creación de la Organización Mundial del Comercio [OMC].

¿Paradoja histórica?, ¿las vueltas socioeconómicas del destino? En los años recientes, estas dos naciones, tradicionales impulsoras de la globalización, tuvieron gobiernos de fuerzas que critican los efectos de los tratados. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos bajo la administración Trump con sus políticas proteccionistas y sancionatorias, además del incremento de aranceles y renegociación de tratados de libre comercio de la década del noventa. El del Reino Unido, por su parte, tomó rol protagónico en un hito en la política global: la salida de la Unión Europea a partir del Brexit.

La geopolítica y la globalización se vienen reconfigurando a partir de dichos elementos, además del insoslayable ascenso de China, país que está motorizando la dinámica de la economía mundial. La hegemonía global se disputa en este mundo multipolar en los diversos ámbitos –comercial, financiero, político, tecnológico–; proceso que puede revestir en un conflicto en alza.

Es insoslayable, también, la irrupción de la pandemia desde comienzos de 2020. Diversas posibilidades de respuesta y políticas públicas ante el escenario pandémico han evidenciado los límites de la integración a nivel regional, así como se vieron debilitadas las coordinaciones supraestatales y se agudizaron las disputas multilaterales.

Cuando la pandemia parecía dar algo de respiro a las poblaciones y sujetos a nivel global, se sucedió la invasión de Rusia a Ucrania, en febrero de 2022. Otro cisma que pone en jaque en muchos frentes la ya débil estabilidad geopolítica europea y mundial.

Además de los problemas humanitarios directos (más de seis millones de refugiados y montones de civiles muertos) esta nueva guerra pone de manifiesto una gran crisis alimentaria y energética a nivel global. Los cambios sufridos en la exportación de gas y granos en el este europeo han impactado mundialmente, produciéndose, por ejemplo, números de inflación inéditos a lo largo y ancho del globo.

En este contexto, el de una sociedad internacional fragmentada, una dinámica multipolar en conflicto y en el marco de una crisis de

pandemia y bélica, es que se publica este libro. En una América Latina y el Caribe que es siempre territorio disputado en la nueva dinámica de este sistema mundial. Con una vulnerabilidad creciente, teniendo en cuenta el debilitamiento de espacios de integración que promuevan políticas de fortalecimiento regional.

Los capítulos que presentamos están producidos por investigadoras e investigadores de diversas formaciones, experiencias y trayectorias, en el marco de la Convocatoria de Investigación organizada por CLACSO denominada “Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis”.

Los trabajos se enfocaron en alguna de las siguientes dimensiones del multilateralismo:

- Multilateralismo en un nuevo mapa de poder mundial y su carácter polisémico.
- Globalización, desglobalización y regionalismo en tiempos de un nuevo orden mundial.
- Disputas geopolíticas y reordenamiento de las alianzas y las áreas de influencia en formatos de geometría variable.
- Impacto de la pandemia en las dinámicas multilaterales y las alianzas regionales.

El capítulo 1 contiene la investigación “Las estrategias de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo ‘globalista’”, de Mariana Aparicio Ramírez, Leandro Morgenfeld y Gabriel Merino. El capítulo 2 comunica la investigación “América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa”, de Claudia Marín Suárez, Lourdes María Regueiro Bello y Santiago Espinosa Bejerano. Estos capítulos están presentados por quien acompañó a ambos equipos a lo largo de los procesos de investigación, el tutor Oscar Ugarteche.

El capítulo 3 es resultado de la investigación “La pandemia del COVID-19 y el nuevo mapa del poder mundial: América Latina y el

Caribe entre los Estados Unidos y China”, de Wagner Tadeu Iglecias, Alicia Adelaida Girón González y Ariela Ruiz-Caro. El capítulo 4 se basa en la investigación “O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no Mercosul e na Aliança do Pacífico”, de Fábio Borges y Edith Venero Ferro. Estos capítulos están presentados por quien dio seguimiento a los procesos de investigación, la tutora Rebeca Peralta.

El capítulo 5 contiene la investigación “América Latina y el Caribe en el orden pospandémico: escenarios prospectivos de China y Estados Unidos en torno a la región al año 2030”, de Lorena Herrera-Vinelli, Alexis Colmenares y Lucía León. El texto considera los impactos de la pandemia del COVID en la región, donde, se aclara, las crisis política, social y económica ya venían sucediéndose constantemente. El trabajo se propone indagar sobre los escenarios de Estados Unidos y China respecto de América Latina y el Caribe, a partir de diversos elementos. Toma una mirada sistémica, bajo el paradigma de la complejidad, considerando aspectos tanto de la relación entre China y Estados Unidos (por ejemplo, la guerra comercial entre ambos), como estructurales de América Latina y el Caribe: la matriz productiva, la dependencia económica, la abundancia de recursos naturales, entre otros. Se parte del concepto de orden multipolar para poder pensar en futuros posibles de América Latina y el Caribe en un plazo que va del presente al 2030.

El capítulo 6 está basado en la investigación “China-CARICOM en tiempos de globalización: ¿una relación desigual o confluencia de intereses?”, de Emith María Núñez Pinto. Este trabajo se propone, desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, y con una investigación documental y analítico-propositiva, evaluar las implicancias políticas y económicas que tiene, para los países integrantes de la CARICOM, su relación con China. Para ello, se explicó, en sus factores geopolíticos y geoeconómicos, la presencia del país asiático en la CARICOM; de este modo, se estudian en profundidad aspectos como el intercambio comercial o la relación financiera, así como las

relaciones diplomáticas. A partir del análisis de los resultados, se construyeron propuestas a modo de recomendaciones.

El capítulo 7 está elaborado a partir de la investigación “Geopolítica crítica de los multilateralismos e interpelaciones desde la potencia social glocal. Miradas cardinales desde América Latina y el Caribe en un contexto de crisis pandémica”, de Jaime Antonio Preciado Coronado y Pablo Alejandro Uc González. En este ensayo, se realiza un análisis sobre el multilateralismo a partir de una geopolítica crítica y heterodoxa, que se funda en distintas matrices teórico-políticas provenientes del pensamiento crítico latinoamericano. Para ello, sitúa los análisis en la región misma, contra los modos hegemónicos de conocimiento de la geopolítica, partiendo desde la epistemología pluriversal del sur global. Realizan una crítica del ordenamiento político, epistémico y metodológico en el tratamiento de las relaciones internacionales y la geopolítica. En este sentido, se pone en cuestión la centralidad de los Estados nacionales, las instituciones interestatales y los regímenes internacionales, para dar paso a reconocer a distintos actores, escalas y dinámicas habitantes del territorio concreto.

El capítulo 8 contiene la investigación “La Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda en América Latina: construyendo un mundo multipolar”, de Max Povse. El trabajo parte de la base de que América Latina y el Caribe es una pieza central en la disputa hegemónica de China y Estados Unidos como potencias, que usan estrategias de poder blando para influir en los Estados nacionales. Se señalan elementos como el imperialismo cultural, los proyectos económicos con relaciones comerciales entre países, las inversiones extranjeras directas o el financiamiento interestatal. A partir de este último, y pensando en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda [IFRS], el trabajo se propone indagar cómo es que esta ha modificado el posicionamiento político de América Latina y el Caribe a nivel global. Esto, por el incremento de la participación China en la economía regional. Explica cuánto hay de influencia de la IFRS en la política

exterior de países medianos y pequeños, para así comprender mejor cómo actuar y reaccionar en este mundo global y tan complejo.

El capítulo 9 comunica la investigación “La reorganización del orden mundial: una reconstrucción histórica desde el auge del neoliberalismo disciplinario hasta la crisis de la política”, de Roger Andrés Landa Reyes. Este trabajo se vale de un recuento histórico de la organización del orden mundial desde 1967 para llegar al análisis de las relaciones existentes en el orden global en nuestros días, incluyendo el impacto de la pandemia del COVID en la estructura de poder global, donde la confluencia de crisis políticas y la suscitada por la pandemia han desnudado como nunca antes, según el autor, la lógica inherentemente suicida del capitalismo dentro del cual se mueven las tendencias y fuerzas en disputa.

Por último, el capítulo 10 contiene la investigación “Imperios, hegemonías e imaginarios: percepciones sobre el nuevo equilibrio en el poder mundial desde Centroamérica. ¿La decadencia y la ascenso del nuevo poder hegemónico?”, de Jorge Edgardo Amador López. Con un diseño de métodos múltiples que incluye, por un lado, un enfoque cuantitativo, con un análisis documental de datos estadísticos, y, por el otro, un enfoque cualitativo que consistió en entrevistas a informantes claves, el trabajo se propone estudiar las diversas características de la hegemonía a nivel global. De este modo, se puede observar una baja en la presencia estadounidense en la región de América Latina y el Caribe y el crecimiento de la presencia china, con sus consecuencias particulares. Finalmente, el autor distingue cuatro modelos posibles en torno al multilateralismo en el nuevo orden mundial: uni-multipolaridad, interpolaridad, heteropolaridad y no-polar.

Felicitemos el trabajo riguroso, comprometido y relevante de los diez equipos de investigación y agradecemos la dedicación y el seguimiento de las y los tutores que acompañaron el recorrido realizado: Consuelo Paz Silva Flores, Luciana Ghiotto, Julián Kan, Rebeca Peralta y Oscar Ugarteche.

Asimismo, reconocemos el trabajo de Tomás Bontempo, integrante del equipo de Dirección de Investigación de CLACSO, que dio

seguimiento a la convocatoria y sus resultados. También agradecemos al equipo editorial de CLACSO, representado por su directora, Fernanda Pampín.

Los dejamos entonces con las y los autores y sus textos, seguros de que serán un aporte significativo para comprender y desentrañar las relaciones multilaterales de América Latina y el Caribe con el resto de los países; para construir, en este mundo complejo y de interdependencia, relaciones más justas entre los países y las regiones.

Presentación de los capítulos 1 y 2

El multilateralismo: entre la bipolaridad y la multipolaridad

Oscar Ugarteche

Tras treinta años de unipolaridad, Estados Unidos mostró cómo perder la oportunidad única para guiar los destinos globales y se fabricó una red de países en torno a regiones que constituyen el nuevo multipolarismo para unos o el nuevo bipolarismo para otros. Los trabajos de Gabriel E. Merino, Leandro Morgenfeld y Mariana Aparicio Ramírez y de Claudia Marín, Lourdes Regueiro y Santiago Espinoza abren una discusión interesante sobre cómo el hegemon renunció a su liderazgo y les abrió la puerta a los nuevos agentes dinámicos agrupados de diversas maneras, por tamaño de país, como los BRICS, por regiones geográficas, como los europeos y los Euroasiáticos y, finalmente, por los entornos del poder, como China.

Merino, Morgenfeld y Aparicio señalan que emergen otros polos de poder y se acentúan las fracturas del norte global con las crisis del 2008, configurándose una situación de multipolaridad relativa. Dicen que el escenario de multipolaridad relativa comienza a dibujarse con mayor claridad con la gran recesión, con la aparición de los BRICS y el acelerado ascenso de la República Popular China y de la región de Asia Pacífico.

Identifican cuatro estrategias distintas para conformar el nuevo multilateralismo: en primer lugar, la impulsada por los gobiernos neoliberales tradicionales, que se adscriben al “regionalismo abierto” y al multilateralismo globalista (unipolar). En segundo, una nueva estrategia a nivel continental, ligada a una emergente reacción conservadora en los grupos dominantes, que reproduce en la región el unilateralismo con centro en Washington y el rechazo al multilateralismo en sus diferentes variantes aunados detrás de la idea del ALCA. En tercer lugar, identifican al multilateralismo multipolar vinculado a los gobiernos nacional-populares, tanto en los de características “progresistas”, que apostaron a consolidar el Mercosur o avanzar con nuevas instituciones, como la UNASUR, para ganar mayores márgenes de autonomía. En cuarto lugar, los gobiernos bolivarianos, que intentaron una estrategia más radical en su perspectiva contrahegemónica y antimperialista. Esta abre un tejido multilateral nuevo frente a la unilateralidad existente desde la desaparición de la Unión Soviética y que se evaporó por inacción en la primera década del siglo XXI. Paradójicamente, el unilateralismo multilateral fue enterrado por el presidente Trump con el epitafio “Hagamos América Grande otras Vez”.

Claudia Marín, Lourdes Regueiro y Santiago Espinoza señalan de su lado una diferenciación entre la forma que adopta el orden internacional de acuerdo a la distribución del poder a escala global (unipolar, bipolar, multipolar) y la forma o formas de gobernanza internacional atendiendo a la participación de actores con capacidad para definir las reglas y tomar las decisiones en diferentes esferas de las relaciones internacionales (unilateralismo, bilateralismo, multilateralismo, minilateralismo, plurilateralismo).

Indican que Estados Unidos está en un declive hegemónico tras su “momento unipolar”, entre 1990 al 2008, en el tránsito de países emergentes a la condición de potencias regionales y globales y en el surgimiento de organizaciones a veces informales como el G20, donde potencias establecidas y emergentes discuten propuestas para enfrentar determinados problemas, ampliándose discretamente el

grupo de nacionales con voz en un ámbito donde se discuten temas globales y se toman acuerdos.

Lo que está claro en ambos trabajos es que el orden multilateral unipolar de 1990 desapareció dejando un vacío por parte de Estados Unidos en el sistema internacional, tanto por su actuación política como por su manejo de fondos. Escatimar recursos a Naciones Unidas, pagarle tarde o no pagarle sus cuotas diversas les abrió el sitio a otros, esencialmente a China, para rellenar ese vacío, y esto consolidó un nuevo orden en el plano institucional.

La reflexión, vistas las votaciones sobre Rusia en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General de Naciones Unidas en torno a la invasión de Ucrania a fines de febrero del 2022, es que hay dos bloques; uno occidental y uno oriental. El oriental tiene un complejo de instituciones de seguridad, la Organización de Cooperación de Shanghái [OCS], que es una organización internacional intergubernamental permanente, cuya creación fue anunciada el 15 de junio de 2001 en Shanghái (China) por la República de Kazajistán, la República Popular China, la República Kirguisa, la Federación Rusa, la República de Tayikistán y la República de Uzbekistán. Fue precedido por el mecanismo de los Cinco de Shanghái.

Sus principales objetivos son: reforzar la confianza mutua y la vecindad entre los Estados miembros; promover su cooperación efectiva en la política, el comercio, la economía, la investigación, la tecnología y la cultura, así como en la educación, la energía, el transporte, el turismo, la protección del medio ambiente y otros ámbitos; realizar esfuerzos conjuntos para mantener y garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad en la región; y avanzar hacia el establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional democrático, justo y racional. También tiene un esquema de integración euroasiática: Unión Económica de Eurasia. Lanzada en el 2013, tiene como miembros a la República de Armenia, la República de Bielorrusia, la República de Kazajistán, la República Kirguisa y la Federación Rusa.

De su lado, China tiene el RCEP en su primera etapa, con Australia, Brunéi, Camboya, China, Japón, Laos, Nueva Zelanda, Tailandia, Singapur y Vietnam y, a partir del 1 de febrero del 2022, Corea del Sur. Todavía no lo han ratificado Birmania (Myanmar), Filipinas, Malasia e Indonesia. La suma de ambos esquemas es la suma de países de oriente en su conjunto que no votan en contra de Rusia, salvo la India que tiene un acuerdo con Rusia, independiente de los esquemas existentes por las tensiones históricas con China. Esta nueva bipolaridad definida por geografía y por estilos de gobierno es también la expresión de los países que tienen más crecimiento del mundo versus los demás.

Paradójicamente, las medidas occidentales contra Rusia aceleraron el desarrollo de nuevos mecanismos paralelos a los occidentales previamente existentes (CIPS vs. SWIFT, por ejemplo) y consolidando un bipolarismo multilateral muy convincente, centrado en términos monetario en el yuan. Probablemente, este sea el inicio del siglo XXI, siglo del enfrentamiento Oriente-Occidente.

1.

Las estrategias de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo “globalista”

Gabriel E. Merino, Leandro Morgenfeld y Mariana Aparicio Ramírez

Introducción

Con el comienzo del siglo XXI observamos un resquebrajamiento del orden mundial que se reconfiguró en los años noventa del siglo pasado sobre la base del orden de la posguerra. Tomando críticamente los análisis de Wallerstein (2006), Arrighi (2007), Arrighi y Silver (2001), nos encontramos en una situación de transición histórica y espacial, la cual se caracteriza por la crisis de la hegemonía estadounidense, el declive del occidente geopolítico, el ascenso de Asia-Pacífico y, en particular, de China, una profunda crisis del capitalismo mundial y una agudización de las contradicciones interestatales, interempresariales, Norte-Sur y entre las clases y grupos dominantes del sistema y los grupos y clases subordinados. Por un lado, el propio entramado multilateral institucional y normativo construido a partir de 1945 (Keohane y Nye, 1985) bajo la hegemonía

estadounidense-anglosajona –con organismos multilaterales claves como el Fondo Monetario Internacional [FMI], el Banco Mundial [BM], la Organización de Naciones Unidas [ONU] y la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], que establecieron un marco para las relaciones internacionales mientras protegieron y proyectaron los intereses económicos y geopolíticos del polo dominante– sufrió una profunda reconfiguración “globalista” y unipolar. A partir de la caída de la URSS, el disciplinamiento del “tercer mundo” y el desarrollo del capitalismo global neoliberal emergió la Organización Mundial del Comercio [OMC], se volvió a centralizar el poder en instituciones como la ONU, que para Washington se habían salido de control, y se establecieron un conjunto de reglas de juego denominado el Consenso de Washington (1989), que impusieron el programa neoliberal y los intereses del gran capital transnacional, como la desregulación de los flujos financieros, comerciales y de información, los programas de privatizaciones y flexibilización laboral, un nuevo enfoque de políticas públicas liderado por el Banco Mundial, etcétera. Por otro lado, frente a esta reconfiguración globalista que tuvo su fervorosa pero breve edad de oro en la década de 1990, comenzaron a aparecer crecientes resistencias a dicho orden global tanto desde otros polos de poder ascendentes y grupos de poder de polos centrales, como también desde las clases, grupos y pueblos subordinados del llamado norte global y de parte de potencias (re)emergentes.

Un elemento clave de la actual transición es que en el propio núcleo central del poder mundial surgió un creciente unilateralismo de la mano del neoconservadurismo y el “americanismo” de George W. Bush a partir de 2001, que retomó elementos de la era Reagan-Thatcher y significó una profunda impugnación desde el centro del sistema a las instituciones multilaterales vigentes, siendo la invasión a Irak en 2003 (rechazada por el Consejo de Seguridad de la ONU) un hito clave en este devenir. Desde entonces, la contradicción entre el unilateralismo americanista-anglosajón y el multilateralismo globalista se hace cada vez más profunda al interior del proyecto unipolar de los grupos y las clases dominantes de Estados Unidos, el Reino

Unido y los aliados, con un gran impacto en la región, en donde estas fuerzas constituyen actores centrales junto con grupos de poder locales (Merino, 2018a). Además, tanto unos como otros muestran los crecientes límites de las viejas fuerzas dominantes para poder contener / subordinar a las fuerzas emergentes en el mapa del poder mundial.

Es todo un síntoma de la crisis del orden mundial que la potencia que promovió la liberalización comercial multilateral desde la época de la posguerra hasta mediados de la segunda década del siglo XXI –considerando al libre comercio como un instrumento central para mantener la paz y la seguridad internacionales y la primacía estratégica–, hayan surgido fuerzas contrarias a estas visiones y que con Trump se hayan hecho dominantes en Washington, teniendo como política de estado la guerra comercial (Aparicio, 2019a; Merino, 2019; Morgensfeld, 2018; Oneal, Russett y Bermaun, 2003).

En este contexto, emergen otros polos de poder y se acentúan las fracturas del norte global, configurándose una situación de multipolaridad relativa. Si la transición muestra sus primeras manifestaciones geopolíticas desde el inicio del siglo XXI, es a partir de la crisis de 2008 cuando el escenario de multipolaridad relativa comienza a dibujarse con mayor claridad, con la aparición de los BRICS¹ y el acelerado ascenso de la República Popular China y de la región de Asia Pacífico, el establecimiento de alianzas euroasiáticas con tendencias contrahegemónicas (en donde sobresale también el papel de Rusia), y una creciente, aunque claroscuro, insubordinación del sur global.

Este proceso constituye el trasfondo de la crisis del sistema multilateral dominante, que también se expresa en la emergencia de otros multilateralismos, que procuran redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundiales, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales y la división internacional del trabajo. Retomando a Cox (1996), analizamos que, al producirse un conjunto

¹ Entidad conformada por las grandes potencias industriales semiperiféricas emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

de transformaciones tanto materiales como ideológicas –una profunda modificación en las correlaciones de fuerzas, en la cartografía del poder y en la estructura histórica mundial–, ello deviene en una crisis del entramado institucional multilateral hegemónico, que se aprecia tanto como pérdida de legitimidad, como en la creciente incapacidad de mediar y organizar las relaciones entre los actores fundamentales del sistema. En este sentido, emerge la politización, atravesada por una pregunta clave: ¿cuáles grupos y fuerzas cuentan con el privilegio de acceder a los espacios de toma de decisiones y cuáles no? (Costa Fernández, 2013).

El devenir hacia un mundo multipolar agudiza dichas tendencias, poniendo en juego otras visiones y prácticas del multilateralismo, que en la práctica no solo cuestionan el entramado institucional vigente y reclaman para democratizar las instituciones multilaterales del “viejo orden”, sino también impulsan la creación de nuevas instituciones multilaterales y compromisos sur-sur globales y regionales. En este sentido, Sanahuja (2013) distingue entre el multilateralismo hegemónico de Estados Unidos, el multilateralismo normativo de la Unión Europea, el multilateralismo defensivo de los países en desarrollo y el multilateralismo revisionista de los poderes emergentes, basados en narrativas, legitimaciones discursivas, objetivos y prácticas diferenciadas. En América Latina, el giro a la “izquierda” o nacional-popular implicó la puesta en práctica, por parte de varios gobiernos, de un multilateralismo con perspectiva multipolar y regionalista, que se vincula con el concepto de multilateralismo defensivo, en tanto aparece como un objetivo central la integración regional y la necesidad de construir un bloque que otorgue mayores márgenes de maniobra y cierta autonomía relativa.²

² Sanahuja (2010) identifica este proceso como de “regionalismo posliberal”, con el acento puesto en las estrategias para la acumulación de poder regional, la integración política y social y la complementación productiva. Por su parte, Briceño Ruiz (2013) lo caracteriza como un período que se destaca por el fin de la hegemonía de la “integración abierta”, más ligada a los proyectos neoliberales. Desde esta perspectiva, puede observarse un enfrentamiento entre un emergente regionalismo autonomista y un regionalismo abierto globalista (Merino, 2017), en relación a algunos postulados

Nuestro problema de investigación apunta a analizar algunas de las principales estrategias de inserción internacional, en relación a la puja regional de fuerzas político-sociales a partir de 2015, en el marco de la agudización de las disputas geopolíticas mundiales, donde el imperio en declive procura asegurar desde diferentes estrategias el dominio en lo que considera su esfera de influencia fundamental. Identificamos cuatro estrategias distintas y las analizamos en relación a la política regional impulsada por Washington, así como también a la creciente presencia de China. En primer lugar, la impulsada por los gobiernos neoliberales tradicionales, que se adscriben al “regionalismo abierto” y al multilateralismo globalista (unipolar). Conciben a la asociación regional como forma de avanzar hacia acuerdos multilaterales de libre comercio, adscriben a las instituciones multilaterales tradicionales y a la subordinación geopolítica a Estados Unidos y “Occidente”. En segundo lugar, y especialmente reforzada en los últimos años, se identifica una nueva estrategia a nivel continental, ligada a una emergente reacción conservadora en los grupos dominantes, que reproduce en la región el unilateralismo con centro en Washington y el rechazo al multilateralismo en sus diferentes variantes. En tercer lugar, identificamos al multilateralismo multipolar vinculado a los gobiernos nacional-populares, tanto en los de características “progresistas”, que apostaron a consolidar el Mercosur o avanzar con nuevas instituciones, como la UNASUR, para ganar mayores márgenes de autonomía, como en los gobiernos bolivarianos, que intentaron una estrategia más radical en su perspectiva contrahegemónica y antimperialista. Ambas convergen en el regionalismo autonomista, pero presentan dos formas diferentes o matices dentro del multilateralismo multipolar que podemos identificar, especialmente, en relación a los niveles de ruptura y disputa con el *establishment* estadounidense y occidental.

de la escuela de la autonomía (Briceño Ruiz y Simonoff, 2013), actualizaciones de las teorías de la dependencia (Beigel, 2006; Katz, 2018; Martins, 2011) y recientes estudios que aportan elementos para analizar los procesos de integración y el multilateralismo regional en la etapa posneoliberal (Kan, 2016; Noyola, Silva y Kan, 2018).

En el presente trabajo, al focalizarse en el período que se abre a partir del giro neoliberal conservador de 2015, se ve que estas últimas estrategias se encuentran en un momento de debilidad y reflujo, pero también se observa el inicio de la gestación de un nuevo giro nacional-popular progresista a partir de 2018-2019, aunque aún no analizamos que esté consolidado. Por otro lado, la Pandemia del COVID-19 ha acelerado en 2020 las tendencias estructurales de la transición histórico-espacial contemporánea y agudizado la crisis del multilateralismo tradicional, como también por la creciente disputa de proyectos políticos estratégicos en América Latina, en donde la oleada neoliberal-conservadora que se produjo en años recientes fue contrarrestada por levantamientos populares, luchas, resultados electorales favorables a fuerzas progresistas y nuevos escenarios político-institucionales.

La propuesta del presente artículo es analizar las estrategias mencionadas en relación a la puja de proyectos en la región y a la crisis de hegemonía estadounidense, focalizándonos en tres cuestiones clave del último quinquenio, que nos permiten observar el accionar de las fuerzas dominantes en Washington³ y las posiciones de los países de la región: 1) la disputa por la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo [BID], en 2020, en la cual el gobierno estadounidense rompió la tradición histórica de que dicha institución multilateral estuviera dirigida por un latinoamericano; 2) los debates en las tres Cumbres de las Américas del período (Panamá 2015, Lima 2018 y la proyectada para Miami 2021, luego pospuesta por la pandemia), en las que se ponen de manifiesto las diversas posiciones frente a la política interamericana impulsada por las respectivas Administraciones de Obama, Trump y Biden; y 3) la cuestión comercial y los acuerdos de libre comercio en la región, observando la relación con Estados Unidos y la emergente China.

³ Para ello, tomamos los trabajos de, entre otros, Borón, (2014), Suárez Salazar (2017), Morgenfeld (2018b) y Merino (2018a), que indagan sobre el papel del estado y los grupos dominantes de Estados Unidos en América Latina.

La disputada elección del director del BID en 2020

En el mes de julio del año 2020, el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] inauguró el proceso oficial de candidaturas para la elección de su nuevo presidente. La campaña que culminaría en la reunión virtual de los gobernadores del BID el 12 y 13 de septiembre en Barranquilla, Colombia, tuvo un elemento completamente inesperado: la administración estadounidense de Trump presentó como candidato a Mauricio Claver Carone.

Claver Carone era un asesor fundamental del gobierno de Trump para América Latina, desempeñándose como director de Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional y también como director interino del FMI. Su referencia política es el senador por el Estado de Florida, Marco Rubio, representante del ala más conservadora del *establishment* del Partido Republicano –y quien fuera precandidato presidencial impulsado por el movimiento ultra-conservador Tea Party–. En la maniobra se observa una estrategia del trumpismo para retomar la hegemonía continental, que se articula con la defensa pública y el reforzamiento de la doctrina Monroe que hicieran figuras centrales de su administración como el vicepresidente Mike Pence, el Secretario de Estado Rex Tillerson o el propio Trump ante la ONU en septiembre de 2018: “Aquí en el hemisferio occidental, estamos comprometidos a mantener nuestra independencia de la intrusión de potencias extranjeras expansionistas” (BBC, 2018). No es que en algún momento la doctrina Monroe haya dejado de operar, pero su reafirmación explícita y pública debe leerse como una advertencia imperial sobre la región. Obviamente que ello está dirigido a contrarrestar el avance de la influencia de China y de otras potencias emergentes en América Latina, así como a impedir procesos políticos y de integración regional que posean autonomía relativa de Washington.⁴ Como analizaremos más abajo, esta estrategia

⁴ En este sentido, ya en 2019 Estados Unidos boicoteó la cita del BID que iba a tener lugar por primera vez en China, en la ciudad de Chengdu.

implica que, para recuperar la hegemonía regional y reconstruir un sistema hemisférico unipolar, el gobierno estadounidense va a llevar adelante una política unilateral que tensiona, resquebraja y pone en crisis el propio sistema multilateral construido y liderado por Washington en el continente. Es decir, para el gobierno estadounidense encabezado por Trump no puede haber ninguna institución ni regla de juego que restrinja su accionar y tampoco es aceptable la existencia de otro/s poder/es que establezca/n un equilibrio de fuerzas distinto.

El BID es un banco regional de desarrollo que nació en 1959, con sede en Washington y con un rol relevante en la región (Tussie, 1997). El año coincide con la revolución cubana y forma parte de un proceso de creación del sistema interamericano luego de la Segunda Guerra Mundial, que cristaliza institucionalmente una nueva relación de fuerzas a nivel continental: en 1947 se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca [TIAR], en 1948 se creó la Organización de Estados Americanos [OEA] y en 1959 se fundó el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] en el seno de la OEA (Tokatlian, 2020). Es un contexto en el que Washington temía que, luego de derrotar, junto a las clases dominantes y elites criollas tradicionales, a los gobiernos nacionalistas populares de los años 40 y 50 (golpe a Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954 y suicidio de Getulio Vargas en Brasil, golpe a Juan Domingo Perón en Argentina en 1955, etcétera), volvieran a fortalecerse gobiernos más autónomos y contrarios a la hegemonía estadounidense en la región. En la actualidad, es este sistema multilateral de hegemonía continental estadounidense el que se encuentra en crisis, tanto por razones estructurales que muestran un nuevo mapa del poder mundial, como por el propio accionar de Washington y la forma en que responde a su declive relativo.

En los años setenta, también hubo intentos de control más estrecho del BID durante el gobierno de Richard Nixon (1969-1974), así como trabas a créditos para países cuyas democracias no coincidían con las decisiones de las clases dirigentes estadounidenses, como el

gobierno chileno de Salvador Allende (1970-1973). También sucedió algo parecido cuando gobernaba Reagan (1981-1989), como explicó Tussie en una entrevista para *Página/12*, en donde Estados Unidos amplió el capital del BID a cambio de subir su poder de voto (Restivo, 2020).

Sin embargo, estas acciones pueden enmarcarse dentro del unipolarismo hegemónico multilateral a nivel regional –en un mundo bipolar– en donde la situación se tensa al máximo para que las instituciones respondan a los intereses de Washington, pero resguardando las formas multilaterales, las tradiciones, y ciertas alianzas y consensos fundamentales. En otras palabras, el BID como instrumento de hegemonía estadounidense en el continente americano, también llamado hemisferio occidental, contiene ese juego entre la coerción y el consenso, y dentro de la institución influyen también las correlaciones de fuerzas continentales que, en última instancia, oscilan entre la integración hemisférica bajo la tutela estadounidense y el regionalismo latinoamericano de perspectivas autonomistas. En función de esta construcción hegemónica, el BID siempre procuró mantener una impronta regional: para esto, los países prestatarios conservan algo más de la mitad de los votos, los vínculos de confianza con los países de la región serían mayores en comparación a otros bancos de desarrollo y la presidencia correspondía corresponde a un latinoamericano (Nemiña, 2020). Esto fue lo que se resquebrajó a partir de la decisión de Trump de imponer a Claver Carone y avanzar con un unilateralismo unipolar, es decir, imponer los intereses de Washington, aunque implique resquebrajar las instituciones multilaterales, con el fin de fortalecer una hegemonía regional.

Estructura del BID, unilateralismo estadounidense y China

El BID está formado por 48 países, de los cuales hay 22 prestamistas y 26 prestatarios. Estados Unidos domina la institución con 30% de sus votos, seguido por Argentina y Brasil con un 10,75 % cada uno, México 6,91 %, Venezuela 5,76 %, Japón 5 %, Canadá 4 %, y Chile y

Colombia 2,95 %, entre los principales. Los 26 países latinoamericanos son prestatarios con 50,02 % de los votos y los otros 22 son prestamistas. Entre estos últimos, además de Estados Unidos y Canadá, se encuentran países de la Unión Europea, China, Japón e Israel.

Un elemento que llamó la atención en plena campaña por la conducción del BID, y que puso en evidencia la naturaleza de la candidatura de Claver Carone, fue cuando éste afirmó que hicieron todo lo posible para apoyar a Mauricio Macri y evitar el retorno del peronismo al gobierno, forzando en 2018 un préstamo por parte del FMI de 50.000 millones de dólares (el más grande de la historia de dicha institución). Claver Carone se desempeñaba en ese momento como director interino del FMI y sus afirmaciones confirmaron que Washington fue fundamental para financiar al deteriorado gobierno de Macri (2015-2019), además de hacer posible una acelerada fuga de capitales que permitió a los fondos financieros de inversión (en gran parte estadounidenses) rescatar buena parte de sus inversiones especulativas. El préstamo coincidió con un acercamiento más estrecho a los intereses geopolíticos de Estados Unidos: aumentar la presión contra el gobierno de Venezuela bajo la estrategia de *cambio de régimen*; el abandono de Argentina de la UNASUR; la designación de la organización libanesa Hezbolá como terrorista por parte del gobierno argentino (la primera en América Latina) luego de la visita al país de Mike Pompeo (secretario del Departamento de Estado estadounidense) durante el mes de julio de 2019; y un mayor alineamiento a Washington en las votaciones de la ONU, entre otras cuestiones.

La campaña de Claver Carone fue todo un mensaje para los gobiernos de la región. En primer lugar, porque afirmó públicamente que Washington iba a enfrentarse abiertamente a todo aquel gobierno que no se subordinara a su política hemisférica. En segundo lugar, y poniendo como ejemplo lo que se hizo con el gobierno de Macri, prometió fondos a los que siguieran dicha política hemisférica. El BID cuenta con un monto anual de 13 mil millones de dólares para otorgar préstamos. Con el control absoluto de esta institución, Claver Carone busca contar con recursos financieros importantes

para hacer política hemisférica de forma unilateral. Especialmente cuando China se ha convertido desde hace unos años en el principal socio comercial en Sudamérica y el principal país acreedor, 19 países de América Latina ya adhirieron a la Iniciativa de la Franja y el Cinturón (una de las grandes iniciativas del multilateralismo multipolar emergente), varios países ya han establecido alianzas estratégicas integrales con Beijing y China promueve como un interlocutor central con la región a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC], una de las mayores expresiones del multilateralismo en clave del regionalismo autonomista.

A ello debemos agregar que América Latina es la segunda zona que recibe más Inversión Extranjera Directa [IED] desde China (14 % del total en 2019). Desde el año 2005 hasta 2019 Beijing ha invertido más de 130.000 millones de dólares en la región, y más de la mitad se concretó en los últimos 5 años de dicho período. Un estudio de Ugarteche y de León (2020) para la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] señala que existen dos tipos de financiamiento chino para la región: banca comercial y de desarrollo, y esta última entre 2005 y 2018 prestó por 141 mil millones de dólares a través del Eximbank y Banco de Desarrollo de China [CDB]. La IED china estimada pasó de un monto promedio anual de 1.357 millones de dólares entre 2001-2009 a 10.817 promedio en 2010-2016 (Merino, 2019). En este sentido, los 13 mil millones de dólares que de forma aproximada dispondría el BID como presupuesto anual podrían equiparar en parte el poder de fuego chino con más de 10 mil millones de dólares de IED anual en América Latina, que Beijing planea incrementar aceleradamente en los próximos años.

El país que recibió más inversión desde China fue Brasil, en los sectores minero, energético, infraestructura y en la construcción de ómnibus eléctricos. Junto con la importancia del vínculo comercial entre ambos países, esta realidad material se observa en las fracturas evidenciadas en el gobierno de Bolsonaro con respecto a Beijing, quien no logró imponer en su propio gabinete la postura “antichina” en línea con el gobierno de Trump y la adopción de la estrategia de

unilateralismo unipolar. Por otro lado, cabe destacar que Argentina fue el país que más financiamiento recibió para obras de infraestructura desde China. Si bien Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial de América Latina, está concentrado porque aproximadamente dos terceras partes del comercio de Estados Unidos con la región es con México. Con América del Sur no es el caso. Por su parte, China planea aumentar su comercio a 500 mil millones de dólares hacia el año 2025 y la inversión hasta 250 mil millones de dólares (Merino, 2019).

Fue justamente Claver Carone quien, en tanto encargado de los asuntos hemisféricos en el Consejo de Seguridad Nacional, antes de presidir el BID, formó parte del programa “Crecimiento en las Américas” o *América Crece*, cuyo objetivo era atraer capital estadounidense para invertir en la infraestructura de América Latina, en un intento por contrarrestar a China. La propuesta no fue lanzada con un financiamiento específico, a diferencia de la Iniciativa Franja y de la Ruta [IFR] impulsada por Beijing, sino que consiste en atraer inversiones privadas de empresas estadounidenses en la región. Bajo esta concepción el desarrollo debe ser liderado por el sector privado, y la propuesta está en línea con la política de desinvertir en China y redireccionar esas inversiones hacia territorios en disputa. En este sentido, en julio de 2020 el presidente del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos, Robert O’Brien, junto a Claver Carone, pusieron en marcha la iniciativa “Back to the Americas”, que ofrece incentivos financieros a las empresas estadounidenses que regresen a Estados Unidos o se instalen en Iberoamérica abandonado Asia, especialmente si proceden de China (González Martín, 2020). La articulación BID + *América Crece* procura tener una escala lo suficientemente importante para eclipsar a Beijing, en un escenario en donde los bancos chinos han realizado inversiones incluso más importantes que el propio BID en los últimos años y se prevé un avance en la región del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura con sede en Beijing, al cual Argentina adhirió en 2020, sumándose a Chile, Uruguay, Ecuador y Brasil (Bolivia, Perú y Venezuela son candidatos), en una

muestra de cómo crece la influencia de las instituciones multilaterales impulsadas desde Beijing. A ello se le deben agregar los *swap* de monedas entre el banco central de China y los bancos centrales de países de la región, que contribuyen tanto al proceso de internacionalización del Yuan como a fortalecer las reservas de los países latinoamericanos en épocas de estrés financiero.

Actores en pugna y estrategias

El argentino Gustavo Béliz (secretario de Asuntos Estratégicos del gobierno de Alberto Fernández) y Laura Chinchilla (expresidenta de Costa Rica) eran candidatos fuertes para presidir el BID, pero se quedaron sin opciones electorales reales frente a la fuerte jugada de la administración Trump. Al parecer, también podría haber sido candidata la brasileña María Silvia Bastos (expresidenta del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), pero el gobierno de Bolsonaro fue el principal aliado de la propuesta de Estados Unidos. Claver Carone también contó con el apoyo de los gobiernos de Colombia, Jamaica, Ecuador, Paraguay y Uruguay (lo cual es una manifestación de la total desarticulación política del Mercosur), así como del gobierno de facto de Bolivia (apoyado desde el golpe de 2019 por Estados Unidos) y la figura del autodenominado “presidente interino” Juan Guaidó, quien votaría en nombre de Venezuela, entre otros. Ello dio cuenta de la importante, aunque coyuntural, adhesión/aceptación regional al unilateralismo unipolar. Según Restivo (2020), una de las razones por las que Trump decidió avanzar con la jugada fue que el gobierno de Bolsonaro no apoyó la candidatura del argentino Béliz, como sí lo hizo México. Brasilia propuso candidatos propios, sin articulación alguna con Buenos Aires y México, y habría negociado quedarse con el segundo puesto del BID. Sin embargo, como vicepresidenta ejecutiva terminó siendo electa Reina Irene Mejía Chacón, quien fuera directora del Citibank de Honduras.

Frente a este escenario, el canciller argentino Felipe Solá sostuvo una posición fuerte en términos diplomáticos, con acento en lo

político más que en la tradición multilateral de la institución: “La figura de Claver-Carone no es cuestionada desde el punto de vista técnico, es cuestionada desde el punto de vista político. Porque expresa el ala más dura de la ideologización de la política de Estados Unidos, de su mirada hacia América” (*Agencia EFE*, 2020). El cambio de gobierno en Argentina en diciembre de 2019 significó, aún con limitaciones, retomar una estrategia de inserción multilateral desde una perspectiva más autonomista y multipolar, lo cual se expresa tanto en estas palabras del canciller, que apuntan a la cuestión “política” y no solamente a las cuestiones de forma; y se corresponde con la retirada de Argentina del Grupo de Lima⁵ o la participación junto con el gobierno de México en iniciativas como el Grupo de Puebla, entre otras cuestiones.

La posición del canciller argentino se entiende en el marco de alianzas más amplias: tanto la Unión Europea como Chile. Es de destacar la posición de Chile, ya que es un estado históricamente alineado con Washington desde la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), pero cuyo actual gobierno es afín a las fuerzas que denominamos globalistas y al multilateralismo hegemónico. En este sentido, el canciller chileno Andrés Allamand calificó de “agresivas” a las declaraciones del candidato estadounidense Claver Carone, quien había señalado a Argentina como líder de una oposición “minoritaria” que realizaba una táctica obstaculizadora hacia su

⁵ El Grupo de Lima fue conformado en 2017 en la capital peruana por países de la región bajo gobiernos neoliberales conservadores con el propósito de condenar al gobierno de Venezuela de Nicolás Maduro, apoyar a la oposición política y en especial reconocer a la figura de Juan Guaidó como “presidente interino” de aquel país, y acompañar la política de cambio de régimen promovida por Washington. Integraron el grupo en un principio: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Guyana, Haití y Santa Lucía se unieron posteriormente. Bolivia se sumó después del golpe de 2019. Con el cambio de tendencia política en varios gobiernos de la región como México (2018), Argentina (2019) y Bolivia (2020), sumado al estallido de enormes manifestaciones populares y feroces represiones en países bajo gobiernos neoliberales conservadores como Chile, Ecuador y Colombia, el grupo se debilitó profundamente. Finalmente, el Grupo de Lima terminó de desdibujarse a partir del triunfo de Pedro Castillo en Perú en 2021 y la decisión de su canciller de retirarse.

propuesta. Por otro lado, Allamand hizo referencia a la ruptura de la tradición institucional del BID: “Su candidatura rompe una regla de oro de la institución que tiene 60 años”. Su posición coincide con importantes voces estadounidenses ligadas al multilateralismo globalista para los asuntos hemisféricos: Patrick Leahy, senador demócrata por Vermont y vicepresidente del Comité de Apropiaciones del Senado, organismo que aprueba el financiamiento para el banco, señaló que la elección de Claver Carone “no es un buen presagio del apoyo de Estados Unidos al banco en los años por venir” (*The New York Times*, 2020).

Chile, México, Argentina, Costa Rica, Nicaragua y los países europeos exploraron la posibilidad de posponer la elección como forma de impedir el nombramiento de Claver Carone, buscando evitar que se forme el quórum necesario (75 % de los votos). Eso implicó una convergencia entre tres de las cuatro estrategias que mencionamos, con el objetivo de reunir el 25 % de los votos necesarios y posponer la elección para marzo de 2021, a la espera de un cambio de gobierno en Washington más proclive a restaurar el multilateralismo unipolar de las fuerzas globalistas y del establishment tradicional del Departamento de Estado, con mayor respeto por las mediaciones de las elites locales. Argentina, México, Chile, Costa Rica y Nicaragua suman el 22,68 % de los votos. Para lograr posponer la elección, los países de la UE (Alemania, Italia, España, Francia y Portugal) debían votar en contra de los intereses de Washington en su “patio trasero”.

En este escenario de disputa se entiende por qué el uruguayo Luis Almagro –secretario general de la OEA y representante clave para los intereses estadounidenses en la región y grupos afines, alineado con la administración Trump– se posicionó de forma tan contundente contra el representante de la Unión Europea, en una expresión de monroísmo: “La región es independiente, soberana y va a tomar sus decisiones con madurez, decisiones que deben ser por una mayoría, no una minoría” (*The New York Times*, 2020). Por su parte, Claver Carone fue mucho más lejos y habló de un intento de secuestro de las elecciones, por parte de Argentina y sus aliados.

Finalmente, la táctica de postergar las elecciones no prosperó y triunfó la apuesta estadounidense. En resumen, el avance del unilateralismo-unipolar suscitó una reacción articulada de los gobiernos cuyas estrategias de inserción regional y mundial se encuentran dentro de las otras tres que hemos mencionado. El resultado expresó la fortaleza relativa en la región de la estrategia imperante en Washington en esa coyuntura y en general. Sin embargo, también expresó la debilidad de un dominio sin hegemonía: hubo una inédita abstención que sumó casi un tercio de los votos, por parte de Argentina, México, Chile, Perú, Trinidad y Tobago y los países europeos.

La apuesta de Claver Carone tiene estrecha relación con el tipo de respuesta que ofrecen las fuerzas nacionalistas-americanistas de Estados Unidos expresadas por Trump frente al declive de esa potencia: profundizar una estrategia unilateral que busca romper toda institución multilateral que no sirva directamente a sus intereses, y aprovechar su fortaleza relativa en la región para imponerse y reconstruir su primacía absoluta sin demasiadas mediaciones. El problema es que esto genera contradicciones hasta en los grupos de poder y fracciones de las clases dominantes tradicionales de América Latina, alineados estratégicamente con Washington, pero que profundizan sus vínculos económicos con China y defienden el multilateralismo “tradicional” o globalista bajo diferentes matices, prefiriendo una dependencia negociada y una subordinación geopolítica administrada, es decir, con mediaciones y márgenes propios. Recordemos, en este sentido, las afirmaciones del vicepresidente de Brasil, frente a las posiciones antichinas de Bolsonaro y su núcleo político de tendencias para-coloniales: “(el vínculo entre China y Brasil) Es un casamiento inevitable. Tenemos una asociación estratégica que está vigente desde 2009, y tenemos que profundizarla, con la característica que China es un país oriental y Brasil es un país occidental” (Xinhua, 2020).

Por otro lado, las fuerzas más autonomistas de la región que promueven un multilateralismo multipolar no se encuentran derrotadas y han vuelto a emerger en países como Argentina, Bolivia,

México y Perú, a pesar de los “esfuerzos” de Estados Unidos para evitarlo. Si bien no lograron tener la fuerza suficiente para impedir la elección de Claver Carone en el BID, la articulación que se produjo entre distintos gobiernos generó un importante golpe para la legitimidad del nuevo presidente de ese organismo.

Las Cumbres de las Américas como escenario privilegiado para observar el despliegue de las estrategias

Las Cumbres de las Américas permiten auscultar regularmente las relaciones entre Washington y sus vecinos del sur. Surgidas en los años noventa, cuando el gobierno de George Bush propuso la *Iniciativa para las Américas*, reúnen cada tres o cuatro años a los jefes y jefas de Estado de los países americanos, todos menos Cuba, país que recién empezó a participar recién en 2015. Se transformaron en la máxima instancia de articulación interamericana a nivel presidencial. En sus sucesivas ediciones se manifestaron etapas distintas del vínculo entre Estados Unidos y América Latina. Si en los dos primeros cónclaves la agenda era impuesta casi exclusivamente por la Casa Blanca, en los siguientes fueron apareciendo grietas, que no hicieron sino mostrar el relativo declive de Washington en su pretendido *patio trasero* (Morgenfeld, 2016). En este apartado analizamos las cumbres realizadas en Panamá (2015), Lima (2018) y la que se había proyectado para realizarse en Estados Unidos en 2021, luego pospuesta para febrero de 2022, para analizar cómo se manifestaron las mencionadas estrategias latinoamericanas de inserción internacional, durante las Administraciones Obama, Trump y Biden.

Estas cumbres se inscriben en diferentes etapas de la relación entre Estados Unidos y el resto del continente, que muestran alcances y límites de las estrategias de la Casa Blanca y reconfiguraciones regionales para enfrentar o adaptarse al poder de Estados Unidos. En la *posguerra fría*, la hegemonía de Washington parecía incontestable. Sin embargo, en los primeros años del siglo XXI, ésta fue desafiada

de diversas formas en la región. La pretendida unipolaridad con eje en Washington se derrumbó como un castillo de naipes. Ante el avance de la coordinación política alternativa en torno a la Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR] y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC], la reaparición y ampliación del Mercosur como bloque regional en perspectiva neodesarrollista, el despliegue del eje bolivariano y un proyecto novedoso de integración (el ALBA-TCP), que supo desafiar explícitamente al gigante del Norte, y la creciente presencia de potencias emergentes extrahemisféricas (China, Rusia y la India, entre otras), distintos analistas postulan el declive estadounidense en el continente.

Si en los años setenta del siglo pasado Washington pudo disciplinar su *patio trasero* en alianza con las dictaduras latinoamericanas, y en los ochenta y noventa logró imponer el Consenso de Washington y desplegar su ambiciosa estrategia del Área de Libre Comercio de las Américas [ALCA], en el siglo XXI su poder político y económico se encuentran relativamente desafiados, aunque su presencia militar se incrementó como nunca antes. En este apartado, entonces, nos enfocamos en las Cumbres de las Américas, ámbito en el cual se observan nítidamente los cambios más recientes en la relación de fuerzas continental y cómo se desplegaron las distintas estrategias de proyección internacional planteadas en este ensayo.

En las últimas tres décadas, se realizaron ocho Cumbres: la de Miami (1994), primera reunión de mandatarios americanos en la *posguerra fría*; la de Santiago de Chile (1998), última bajo la presidencia de Clinton; la de Québec (2001), en la que el proyecto del ALCA avanzaba sin demasiados obstáculos; la de Mar del Plata (2005), donde se produjo la derrota de ese proyecto; la de Puerto España (2009), en la que primó la expectativa por la *relación entre iguales* que prometió el recién asumido Obama; la de Cartagena (2012), donde emergió una nueva agenda impuesta por América Latina, pese a las presiones de Washington; la de Panamá (2015), en la cual se produjo la inédita participación de Cuba y el histórico encuentro entre Obama y Raúl Castro; y la de Lima (2018), primera vez en la que no participó

el presidente de Estados Unidos, al igual que muchos otros mandatarios de la región, lo cual es una muestra, como veremos, de la crisis del multilateralismo impulsado por Washington en la región tras el fin de la *guerra fría*.

Las Cumbres de las Américas llevadas a cabo en 2005, 2009, 2012 y 2015 mostraron que Washington ya no podía comandar como lo había hecho en las tres primeras. Fracasó en la creación de un área de libre comercio continental –el proyecto del ALCA estaba en el ADN de estas cumbres, aunque también retomaba el viejo proyecto de unión aduanera continental de James Blaine de 1889–, en sus políticas de guerra contra las drogas, en su agresión e intento de aislar a Cuba del resto de la patria grande y en los múltiples intentos por derrotar al eje bolivariano. Esto obligó a Washington a redoblar sus esfuerzos en la región, adaptando las tácticas y provocando también una modificación en las estrategias latinoamericanas.

Cumbre de Panamá (2015)

En la Cumbre de Panamá, en abril de 2015, al igual que en las tres anteriores, se expresaron las tensiones que atravesaban el sistema interamericano y la relativa pérdida de hegemonía de Estados Unidos en la región. Fue la primera vez en la que participaron los 33 países de Nuestra América, incluida Cuba, lo cual forzó a Estados Unidos a reconocer el fracaso de sus agresivas políticas contra la isla y a negociar con el gobierno revolucionario. Este *giro* no respondió a la voluntad democrática de Obama, sino a la lucha del pueblo cubano y a la solidaridad del resto del continente. La persistente demanda de la UNASUR, la CELAC y el ALBA de reincorporar a la isla –luego de su exclusión del sistema interamericano, en enero de 1962– cosechó sus frutos en Panamá. En medio del proceso de normalización de las relaciones diplomáticas bilaterales, Estados Unidos debió ceder ante La Habana, que no apuró la apertura de las embajadas, y Raúl Castro mantuvo sus banderas en alto, solidarizándose con el gobierno de Venezuela, tras la firma de Obama, días antes del inicio de la cumbre,

del decreto que acusaba a Caracas de ser una “amenaza inusual y extraordinaria” a la seguridad nacional estadounidense. En Panamá se levantaron voces críticas contra Estados Unidos –los presidentes Evo Morales, Nicolás Maduro, Rafael Correa y Cristina Kirchner pronunciaron duros discursos con distintos reclamos a Obama–, Estados Unidos no logró imponer una declaración final consensuada, los mandatarios reclamaron la derogación de la orden ejecutiva contra Venezuela –de hecho, horas antes de la Cumbre, Obama debió aclarar que en realidad Venezuela no representaba una amenaza contra su país–.

En su segundo mandato al frente de la Casa Blanca (2013-2017), la estrategia de Obama se centró en impulsar el afianzamiento de la Alianza del Pacífico, un resabio del ALCA pero en clave globalista y que procuraba converger con el Acuerdo Transpacífico [TPP, por sus siglas en inglés], con el que se impulsaban políticas neoliberales reconfiguradas al siglo XXI para forjar las reglas de juego del capitalismo transnacional y contener a las potencias emergentes, según el discurso dominante en Washington (Merino, 2017). Esta propuesta de multilateralismo globalista la protagonizaban en la región los gobiernos de México, Colombia, Chile y Perú. Su objetivo era, además, intentar debilitar el eje bolivariano y fracturar UNASUR, apelando a un multilateralismo que privilegiara a los gobiernos de la región que no discutían el unipolarismo defendido por Estados Unidos. En ese mismo sentido, el restablecimiento estadounidense de relaciones diplomáticas con Cuba le quitaría un argumento que era muy potente a los procesos más radicales en la región, pero que también era objeto de fuertes críticas por parte de los gobiernos progresistas, en especial los de Brasil y Argentina, que articulaban en este punto con sus pares de la región para presionar a Washington. La estrategia estadounidense siguió siendo intentar debilitar los proyectos de integración contrahegemónicos (en torno al ALBA) y la coordinación

y cooperación políticas (a través de la UNASUR⁶ y la CELAC) latinoamericanas y morigerar el avance económico chino, a través de la promoción del libre comercio de bienes y servicios (no así de productos agropecuarios) y el impulso a la radicación de capitales estadounidenses en la región, con mayores facilidades y menos regulación de los Estados (Morgenfeld, 2014). Multilateralismo y *smart power* en defensa de la cada vez más desafiada hegemonía estadounidense y de la falta de incentivos económicos para alinearse con Washington.

La nueva política de la administración Obama hacia La Habana buscaba, en parte, restablecer la posición hegemónica de Estados Unidos en el continente americano, recomponiendo el vínculo político con los gobiernos de la región. Impulsar la transición hacia el capitalismo en Cuba, ya que no logró hacer colapsar al gobierno de los Castro, sería un elemento simbólico para mostrar el triunfo del modelo estadounidense y el fracaso del proyecto revolucionario. Obama buscó infructuosamente, en Panamá, recuperar el prestigio y la influencia que supo tener el esquema panamericano, en torno a la OEA y las Cumbres de las Américas.

Este cónclave generó altas expectativas, fundamentalmente porque era la primera vez que participaría Cuba y porque Obama debería encontrarse cara a cara con el presidente Maduro luego de firmar un decreto que acusaba a Venezuela de representar una amenaza para la seguridad nacional estadounidense.

Para la derecha continental y sus grandes medios de comunicación, proclives a defender el multilateralismo unipolar impulsado en ese entonces por la Casa Blanca, el cónclave representó un triunfo de Estados Unidos. Según la interpretación de sus principales editoriales, Obama pudo cerrar la “herida” que implicaba la exclusión de Cuba –incluso fue elogiado por Raúl Castro, con quien además tuvo

⁶ A partir de 2011-2012, la UNASUR comenzaba a aparecer como una amenaza de seguridad nacional en los informes del senado de Estados Unidos (Merino, 2017), y para 2013 se hacen muy fuerte las rispideces con Brasil y Argentina, lo cual llega a un punto importante en 2014, cuando se realiza en Fortaleza la cumbre de los BRICS, en donde se lanza el Banco de los BRICS.

un esperado encuentro bilateral (que en marzo de 2016 se repitió en La Habana)–, se reunió con Maduro y lanzó exitosamente una nueva etapa en las relaciones con una región en la que esperaba reposicionarse. Así, el mandatario estadounidense logró, apenas horas antes de participar en su última cumbre, distender las relaciones con Cuba –el Departamento de Estado anunció que la quitará de la lista de Estados patrocinadores del terrorismo– y envió a un alto asesor a negociar a Caracas. Estos analistas destacaron que Obama impuso su agenda a favor de la democracia y los derechos humanos –no se privó de reunirse con representantes de la “sociedad civil” cubana, o sea, con disidentes– y participó en encuentros con los grandes empresarios de la región. Logró neutralizar a Brasil –incluso se anunció una visita de Dilma Rousseff a Washington para junio, cerrándose así el incidente derivado del espionaje que se conoció en 2013, tras la denuncia de Edward Snowden– y solo tuvo que soportar las “críticas anacrónicas” de los “populistas más recalcitrantes”, léase Correa, Morales, Ortega, Kirchner y Maduro (aunque este último hizo un llamamiento al diálogo y tuvo el mencionado encuentro bilateral con Obama). También visitó previamente Jamaica, donde se reunió con los países del CARICOM, intentando morigerar la influencia que supo construir Venezuela a través de Petrocaribe. Todos los mandatarios, además, elogiaron su apertura hacia Cuba, lo contrario que había ocurrido en la Cumbre de Cartagena, tres años antes, cuando hasta el gobierno anfitrión de Juan Manuel Santos, alineado con Washington, había reclamado la presencia de Cuba en esas cumbres continentales.

Desde la vereda de enfrente, con menor difusión mediática, primó la interpretación contraria: Nuestra América habría logrado doblegar al imperio y ese fue el principal saldo del cónclave en Panamá. Obama tuvo que “autorizar” la participación de Cuba por la heroica resistencia de la Revolución Cubana y la gran lucha continental (una insistente demanda de la UNASUR, la CELAC y el ALBA, que amenazaba incluso la supervivencia de las Cumbres de las Américas). Debíó ceder ante La Habana, que no apuró la apertura de las embajadas,

en tanto no se la quitara de la lista de promotores del terrorismo. Debió ceder, también, ante la presión popular y la campaña continental que repudió el decreto contra Venezuela (más de 13 millones de firmas exigiendo su derogación) y ante el reclamo casi unánime de todos los mandatarios regionales, que consideraron que era una actitud injerencista propia de otra época. El mismo Obama tuvo que aclarar, horas antes del inicio de la Cumbre, que Venezuela en realidad no significaba una amenaza para Estados Unidos, a pesar de lo que él había firmado pocos días antes, el 9 de marzo.

El presidente estadounidense fue duramente criticado en el plenario de la cumbre por los y las mandatarios y mandatarias de Argentina, Bolivia, Venezuela, Nicaragua y Ecuador, debido a las actitudes imperiales de su país. Los movimientos sociales, en tanto, participaron activamente de la Cumbre de los Pueblos, que planteó una agenda alternativa, defendió a Cuba y Venezuela, reclamó por la soberanía de las Malvinas, exigió el retiro de las bases militares de Estados Unidos en Nuestra América y desplegó una serie de reivindicaciones concretas sobre el desarrollo autónomo y los derechos sociales. Los gobiernos progresistas y radicales, articulados con los movimientos sociales expresados en la Cumbre de los Pueblos mostraron entonces la fuerza que las estrategias multilaterales multipolares mantenían tras el NO al ALCA en Mar del Plata (2005), a pesar de cierta dificultad para avanzar en una estrategia de integración regional alternativa.

Ambas lecturas y balances contienen aspectos reales. Si desde los anuncios de diciembre de 2014 de la distensión entre Estados Unidos y Cuba se pensaba que esta Cumbre escenificaría la pérdida total de la influencia bolivariana y la aclamación de Obama como el gran pacificador de la región, en marzo la situación cambió. La torpe ofensiva contra Venezuela generó una amplia oposición continental y llevó a Obama a tener que operar para desactivar el malestar regional.

Con una decidida acción diplomática, llevada a cabo en las horas previas a la Cumbre, Obama logró anular parcialmente los dos temas más espinosos y evitar el fracaso. La reunión de Panamá será

recordada, entonces, como la del final del conflicto con Cuba y el inicio de una nueva etapa. Por eso la derecha neoliberal, favorable al unipolarismo multilateral que impulsaba la Casa Blanca, se apuró a festejar. Tenía la expectativa de que, ahora sí, había llegado el tiempo del ocaso bolivariano, de emprender la ofensiva a través de la Alianza del Pacífico, de quebrar el Mercosur (atrayendo a Paraguay y Uruguay, potenciando la crisis en Argentina y debilitando y negociando con Brasil).

Sin embargo, ese balance tenía más de deseo que de realidad. En Panamá se levantaron muchas voces críticas contra Estados Unidos y no se logró, nuevamente, una declaración final consensuada, lo cual fue denunciado por Evo Morales, entre otros, como una muestra más de lo inservible que son este tipo de cónclaves.

Respecto a las estrategias analizadas en este artículo, por un lado, vemos cómo en esta cumbre Obama desplegó fuertemente su estrategia de multipolarismo unipolar. Articuló con los gobiernos derechistas y neoliberales alineados, como el de México y Colombia, pero no pudo evitar la confluencia de los gobiernos progresistas y bolivarianos, incluso cuando había logrado superar, en parte, el “escollo” de la exclusión de Cuba, que casi había hecho fracasar la anterior Cumbre de las Américas, en Colombia.⁷

Cumbre de Lima (2018)

Más allá de su desdén hacia los hispanos y las agresivas declaraciones contra Cuba y Venezuela, en sus primeros doce meses en la Casa Blanca Trump no había clarificado su política hacia América Latina. Con su discurso en Texas, el 1 de febrero de 2018, antes de su primera gira por la región, el secretario de Estado Rex Tillerson

⁷ La cuarta estrategia, que impulsaría fundamentalmente Bolsonaro desde 2019, todavía no se expresaba en este momento. Recién aparecería más nítidamente luego de la llegada de Trump al poder en Estados Unidos, tras el golpe parlamentario contra Dilma Rousseff y la posterior proscripción de Lula, que posibilitó la llegada del militar al Palacio de Planalto.

propuso una reafirmación de la doctrina Monroe. En forma cínica, se refirió a las actitudes imperiales de China y Rusia, retomó la anacrónica retórica paternalista –que supone que Estados Unidos debe enseñarnos a construir sistemas políticos democráticos– y procuró comprometer a los gobiernos derechistas en su ataque contra los países bolivarianos:

América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo pretenden beneficiarse a sí mismas. El modelo de desarrollo con dirección estatal de China es un resabio del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio. La presencia cada vez mayor de Rusia en la región también es alarmante, pues sigue vendiendo armas y equipos militares a regímenes hostiles que no comparten ni respetan valores democráticos (Tillerson, 2018).

Tras su extenso discurso, en una sesión de preguntas con académicos de esa universidad, reivindicó la doctrina que el exsecretario de Estado John Kerry había dado por muerta en 2013: “En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces” (Tillerson, 2018).

El anacrónico discurso de Tillerson, con un claro sesgo injerencista, pudo tener acogida en los gobiernos derechistas, que tienen mayor afinidad ideológica con ese discurso más propio de la guerra fría que permanentemente esgrimen el modelo político y económico estadounidense como el que hay que imitar; pero no entre los pueblos, que en general rechazan la prédica y prácticas xenófobas y antihispanas del expresidente Trump. Reafirma una *tradición* secular, pero a la vez le imprime un tono y un estilo que genera urticantes polémicas. Por ejemplo, cuando en una reunión con legisladores en la que discutía la reforma migratoria, el 12 de enero de 2018, Trump se refirió a El Salvador y Haití, además de otros países africanos, como “países de mierda”, lo que produjo una crisis diplomática y quejas de múltiples políticos dentro y fuera de Estados Unidos.

En los meses siguientes, Trump debía tener su debut en la región, pero volvió a imponerse lo imprevisto. Iba a asistir a la VIII Cumbre

de las Américas (Lima, 13 y 14 de abril de 2018), pero solo tres días antes del inicio canceló su participación. Al mismo tiempo que en la capital peruana se realizaba la gala de recepción de los mandatarios participantes, Trump convocó una conferencia de prensa en la que anunció que estaba bombardeando en ese momento Damasco, la capital siria. Su primer –y único– viaje a la región fue para participar en la Cumbre Presidencial del G20 (Buenos Aires, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2018).

La Octava Cumbre de las Américas fue la más deslucida reunión de mandatarios americanos desde que se realizó el primero de estos cónclaves hace 27 años. Trump cosechaba niveles de rechazo históricos en la región. Según una encuesta de *Pew Research Center*, dada a conocer en las vísperas de la reunión en Lima, el 82 % de los latinoamericanos consideraban a Trump arrogante, el 77 % intolerante y el 66 % peligroso. La opinión favorable sobre Estados Unidos cayó 19 % desde la Cumbre de las Américas de 2015, la última a la que asistió Obama. En el caso de la Argentina, solo el 13 % de la población tenía confianza en Trump en 2017, contra el 61 % que cosechaba Obama en su primer año (2009) o el 40% que ostentaba en 2015, luego de anunciar la distensión con Cuba.

En junio de 2017 se conoció la llamada telefónica de Trump a la premier británica Theresa May, en la cual le habría anunciado el aplazamiento de su visita a Londres, para evitar las masivas movilizaciones de repudio que se estaban organizando. En enero de 2018, Trump optó por postergar esa visita, que se concretó meses después, en medio de enormes movilizaciones de protesta. Y lo mismo hizo en Lima, donde lo esperaba una nutrida manifestación callejera, impulsada por la Cumbre de los Pueblos, en la que se debatió en paralelo a la reunión oficial de los mandatarios americanos. La decisión de Trump de abandonar el Consejo de Derechos Humanos de la ONU –como había hecho un año antes con el retiro de Estados Unidos de la Unesco– o el endurecimiento de la política contra los inmigrantes indocumentados –llegando a promover la separación de miles de

niños de sus padres– generaron un enorme repudio global y profundizaron la crisis del multilateralismo hegemónico panamericano.

La ausencia de Trump en Lima fue parte de la estrategia de desdén del multilateralismo unipolar impulsado por sus antecesores. Iba de la mano también, en la región, de la alianza con Bolsonaro, como principal exponente del acople a la estrategia bilateral impulsada por la Casa Blanca. Los gobiernos neoliberales, a pesar de su alineamiento con Washington, quedaron así más descolocados. Como vimos antes, se referenciaban con la estrategia multilateral unipolar de Obama, pero no necesariamente con el unilateralismo trumpista. Por otra parte, el eje bolivariano atravesaba una fuerte crisis –Venezuela, Cuba y Nicaragua sufrieron por esos años un especial asedio por parte de Estados Unidos y el Grupo de Lima, además de importantes dificultades económicas y problemas políticos internos en el caso de Venezuela y Nicaragua– y la estrategia multilateral multipolar de los gobiernos progresistas estaba también muy debilitada, luego de la salida de gobierno del PT en Brasil y del kirchnerismo en la Argentina. Recién en julio de ese año, con el triunfo de AMLO en México, empezaría a revertirse el giro regional conservador que se venía concretando desde el triunfo de Macri en octubre de 2015, seguido de la derrota del chavismo en las elecciones legislativas en Venezuela, la pérdida del poder del correísmo en Ecuador y la derrota en Bolivia del referéndum que impulsó el MAS a favor de la reelección de Evo Morales, que generó las condiciones para el futuro golpe de estado.

Hacia la Cumbre de ¿Miami? (¿2022?)

Aunque todavía es pronto para realizar un balance de la política de Biden hacia la región, ciertamente la Cumbre de las Américas, de la cual Estados Unidos volverá a ser anfitrión (la primera se realizó en Miami, en 1994, cuando el país del norte pretendía imponer el ALCA), será un termómetro para analizar el estado de las relaciones interamericanas.

Cuando a principios de febrero dio su primer discurso en el Departamento de Estado, Biden declaró pomposamente: “Estados Unidos ha vuelto. La diplomacia está en el centro de nuestra política exterior”. Allí expuso los lineamientos: caracterizó a China como su “mayor competidor”, endureció el tono con Rusia, denunció violaciones de derechos humanos, exaltó a las agencias de seguridad estadounidenses y planteó que cooperará con el resto del mundo. Al mismo tiempo, realizó tres anuncios, que en parte modifican orientaciones de su antecesor: aumentó el límite de refugiados admitidos (de 15 000 a 125 000), el fin del apoyo de Estados Unidos a la ofensiva de sus aliados en la guerra de Yemen y el freno a la retirada de tropas estadounidenses de Alemania (Morgenfeld, 2021).

Más allá de mantener el objetivo geopolítico de frenar el avance chino, la estrategia es parcialmente distinta a la de Trump. Apeló a la cooperación internacional, y al fortalecimiento de las alianzas tradicionales, aunque también a la posibilidad de entendimientos con Moscú y Pekín:

Liderar con la diplomacia significa trabajar codo a codo con nuestros aliados y socios clave de nuevo. [...] Al liderar con diplomacia, también debemos trabajar con nuestros adversarios y competidores de forma diplomática, cuando esté en nuestro interés y en el de la mejora de seguridad del pueblo estadounidense. (Morgenfeld, 2021)

Como ejemplo, señaló el acuerdo entre Estados Unidos y Rusia para extender, por otros cinco años, el tratado de armas nucleares Start.

En esa línea, remarcó la vuelta de Estados Unidos al Acuerdo de París y la cumbre multilateral sobre el cambio climático, realizada el 22 y 23 de abril de 2021, para la cual convocó a 50 líderes de los cinco continentes. Estados Unidos también volvió a la Organización Mundial de la Salud [OMS], bastardeada por Trump.⁸ Además, se están

⁸ Como parte de su ofensiva contra el multilateralismo globalista de las Naciones Unidas, la Administración Trump bloqueó a la OMC y dispuso la salida o el desfinanciamiento de Estados Unidos de la OMS, la Unesco y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

intentando reflotar las negociaciones con Irán, en función de volver a un acuerdo nuclear, como el logrado durante la Administración Obama, del que Trump se había retirado.

Para comandar la política exterior, Biden eligió a Antony Blinken, uno de sus asesores más cercanos, quien ofició como el “número dos” del Departamento de Estado entre 2015 y 2017. Ya hace casi dos décadas que trabaja con el ahora presidente, desde que en el senado participaba en el Comité de Relaciones Exteriores, y luego ofició como su asesor de seguridad nacional durante sus ocho años como vicepresidente de la Administración Obama. Conocido eurófilo y ferviente multilateralista, el actual jefe de la diplomacia estadounidense augura una orientación similar a la que se desplegó durante el último gobierno demócrata. Su estrategia se centrará en intentar restablecer los lazos con los aliados tradicionales de Estados Unidos –muchos de ellos fustigados por Trump– y privilegiar los foros multilaterales desdeñados por el antecesor de Biden.

Biden intenta mejorar la alicaída imagen de su gobierno en la región, apelando al multilateralismo –previsiblemente, utilizará su condición de anfitrión en la Cumbre de las Américas, cuya concreción se anunció para febrero de 2022, para escenificar un nuevo vínculo más respetuoso y menos prepotente hacia los países de la región–, retomará cierto diálogo con Cuba (aunque por ahora no dio señales de dar marcha atrás con el endurecimiento que se registró durante la Administración Trump y hasta aumentó la presión y las sanciones, luego del inicio de las protestas en julio) y mantendrá las presiones y sanciones contra Venezuela, pero quizás con una estrategia que involucre a más actores internacionales (la Unión Europea y, quizás, algunos gobiernos latinoamericanos).

A diferencia de Trump, quien no visitó la región durante sus cuatro años en la Casa Blanca (excepto el mencionado fugaz viaje a Buenos Aires, para asistir a la cumbre de mandatarios del G20 en 2018), Biden viajó 16 veces a América Latina y el Caribe durante los ocho años en los que secundó a Obama. Seguramente priorizará el diálogo con nuevos interlocutores, como Alberto Fernández, en vez de Jair

Bolsonaro, quien atraviesa un momento de gran debilidad, producto de su pésimo manejo de la crisis sanitaria y de haber perdido a su principal referente y casi único sostén internacional, Trump. Avanzará con la siempre postergada reforma migratoria –que involucra a millones de hispanos, denostados por su antecesor– y ampliará la agenda de temas en las relaciones interamericanas –incluyendo lo vinculado a lo medioambiental–. Obviamente, el objetivo seguirá siendo contener la creciente presencia china, pero con herramientas y recursos parcialmente distintos a los empleados por la saliente administración republicana.

Se especulaba con que la Novena Cumbre de las Américas se realizaría en Miami, sede de la primera –y donde el lobby de exiliados cubanos y venezolanos despliega su estrategia para condicionar la política interamericana de Washington– en el mes de abril⁹ de 2021 y en coincidencia con los primeros 100 días de Biden en la Casa Blanca. La pandemia obligó a modificar esos planes y no hay definiciones sobre si la cumbre, que se espera sea presencial y se realice en febrero de 2022, según anunció el Departamento de Estado, se realizará en Miami o en otra ciudad estadounidense.

Veremos dentro de algunos meses si se parece más a la Cumbre de Mar del Plata de 2005, cuando Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela rechazaron el proyecto hegemónico de Estados Unidos, en función de una estrategia de integración latinoamericana potencialmente más autónoma, o a la última de 2018, en la que primó la intrascendencia: Trump faltó a último momento, al igual que muchos otros mandatarios, debido a la creciente irrelevancia de esta instancia multilateral y a la falta de estrategia latinoamericana coordinada, producto del ascenso de gobiernos derechistas alineados con Washington. Se verá en este noveno cónclave continental qué tiene el nuevo gobierno de Estados Unidos para ofrecer a la región, frente a una China cada día más presente económicamente y ante

⁹ El 14 de abril se celebra el día de las Américas, impuesto en la capital estadounidense en 1931.

la reemergencia de gobiernos progresistas que plantean, al menos como horizonte, retomar la senda de coordinación y cooperación política regional. Tal como suelen hacer los demócratas, seguramente se insistirá en que la Casa Blanca procura promover la democracia, los derechos humanos y el respeto por el Estado de derecho en la región, aunque históricamente ese discurso fue utilizado para atacar a gobiernos no alineados con Washington. En la Cumbre de 2009, en Trinidad y Tobago, Obama prometió una nueva “relación entre iguales” con los países latinoamericanos. Sin embargo, la esperanza que había generado en ese encuentro se transformó rápidamente en decepción (Morgenfeld, 2018).

Veremos, también, en el próximo cónclave continental, cómo se expresarán las cuatro estrategias regionales de inserción internacional que se despliegan en el actual contexto de crisis del orden global, y cuando Biden intenta, ampulosamente, mostrar que Estados Unidos vuelve a creer en el multilateralismo (unipolar, pero en un mundo crecientemente multipolar y con rasgos de bipolaridad en ciertos asuntos).

La Cumbre se realizará en un momento en que incluso gobiernos alineados con Washington, con el de Duque y Piñera, sufren el desgaste producido por las masivas protestas sociales en sus países y se enfrentan a posibles derrotas electorales en los próximos meses. Y también Brasil atraviesa un escenario incierto a partir de la candidatura de Lula, quien lidera todas las encuestas para las presidenciales de 2022, lo cual debilita la estrategia del unilateralismo unipolar con el que coqueteó Bolsonaro cuando Trump era su principal sostén internacional. En la novena Cumbre de las Américas, posiblemente observemos nuevamente una articulación entre México, Buenos Aires, La Paz, Lima, Caracas y La Habana, recomponiendo los entendimientos entre las dos estrategias que apuntan a la construcción de una inserción internacional multilateral y multipolar.

Estrategias, acuerdos comerciales y la relación con Estados Unidos y China

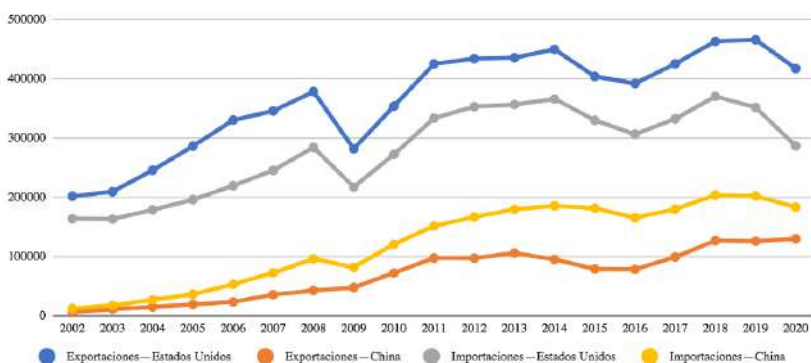
En la región de América Latina su inserción económica internacional ha pasado por diversas etapas y proyectos distintos. Un breve recorrido da cuenta de ello: el perfil exportador latinoamericano previo a la gran depresión, durante 1890 a 1929, comprende una etapa liberal. En el periodo de 1929 a 1940 –durante el período de entreguerras, con el colapso de la hegemonía británica, la crisis económica mundial y el desmoronamiento de los modelos primarios exportadores– las políticas de los países latinoamericanos impulsaron políticas comerciales proteccionistas al amparo del desarrollo e implementación de la política de sustitución de importaciones, misma que se extendió hasta 1973-1982 (según el país), donde los países en su conjunto abrieron sus economías con el sector externo y la búsqueda de atracción de capitales, en el marco de lo que más tarde se denominaría Consenso de Washington y bajo un nuevo modelo exportador aperturista e inserción periférica en las cadenas globales de producción. Ello agudizó la dependencia comercial y las relaciones asimétricas con los centros económicos del Norte, y tuvo una de sus mayores expresiones en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]. Pero, por un lado, desde los años 2000 este modelo comenzó a ser cuestionado y algunos países ensayaron apuestas por la autonomía promoviendo la diversificación productiva y una administración del comercio para proteger sectores y desarrollar eslabones estratégicos, a la par de procesos de integración regional del tipo sur-sur.¹⁰ Por otro lado, la emergencia de China y su vínculo con la región marcó un cambio en materia comercial.

¹⁰ Tal como sugieren Puyana y Aparicio “la región parece seguir dos rutas alternas de integración económica e inserción en el mercado internacional: de mayores vínculos económicos y políticos entre sí y mercados externos diversificados en el sur del continente, liderados por Argentina y Brasil, y, la otra, de ascendente integración y más estrecha cooperación política con los Estados Unidos, seguida por México, Centroamérica, Colombia y Perú” (2013, p. 175).

A inicios del siglo XXI, Estados Unidos y China son los principales destinos de exportación de América Latina. Así como en el vínculo con Estados Unidos se destacó por las exportaciones hidrocarbúricas desde la región y de procesos manufactureros de baja complejidad (modelo maquila) en un clásico esquema centro –periferia articulado con una subordinación político-estratégica, el creciente vínculo comercial con Beijing ha generado señales de alarma a partir de la reprimarización del sector exportador de las economías (Wise, 2020; Gallgher, 2016; Ortiz y Dussel, 2016, Tsai y Liu, 2012) y por la creciente dependencia comercial y de inversión (Stallings, 2020). Es precisamente en este último periodo donde se identifican las estrategias de inserción propuestas en la primera sección de este ensayo.

En la Gráfica 1 se puede observar una curva ascendente tanto de las exportaciones como de las importaciones de China y Estados Unidos en la región, con una desaceleración en el 2009 y 2019, producto de la crisis financiera internacional y la pandemia del covid.

Gráfica 1. Exportaciones e importaciones de Estados Unidos y China hacia América Latina, 2002-2020



Fuente: Direction of Trade Statistics, Fondo Monetario Internacional. Dirección URL: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> [Consulta: 27 de agosto de 2021]

Una mirada más cercana a las tendencias del comercio entre la región latinoamericana y Estados Unidos permite identificar que en la evolución de la participación tanto en las exportaciones como en las importaciones globales de los países de América Latina (países seleccionados ver Gráficas 2 y 3 en Anexo), México registra, durante el periodo analizado, un aumento en las exportaciones, donde la tasa de crecimiento de ese país es mayor que el resto de la región. Las importaciones también han crecido, pero en menor medida. Lo cual puede sugerir que México se ha vinculado más con la región de América del Norte a partir del TLCAN, la cual se ha profundizado durante su vigencia y la puesta en marcha del T-MEC desde julio del 2020, creando una alta dependencia comercial con Estados Unidos. El argumento anterior se refuerza, ya que México es el único país de la región que se encuentra dentro de los primeros diez socios comerciales de Estados Unidos y, a partir de febrero de 2021, pasó al primer puesto de la lista (US Census Bureau, 2021). Es de destacar que las dos terceras partes del intercambio comercial entre Estados Unidos y América Latina es con México y que alrededor del 80 % de las exportaciones mexicanas se dirigen a Estados Unidos.

Otra cuestión que arrojan los datos de la Gráfica 2 y 3 (Anexo) en relación al comercio con Estados Unidos es el poco peso que representan el resto de los países latinoamericanos (o su abrupta disminución, como en el caso de Venezuela), que son aquellos que se identificaron con una estrategia de inserción de multilateralismo multipolar. Este es un punto importante a considerar, pues los espacios que ha dejado disponibles Estados Unidos han sido progresivamente ocupados por China (ver Gráficas 4 y 5 en Anexo) lo cual le ha permitido ganar influencia en la región y otorgar mayores márgenes de maniobra a los países que desplegaron un regionalismo autonomista, aunque Beijing intente no confrontar con Washington, al menos no por ahora (Ellis, 2017).

Si el intercambio comercial presenta una tendencia al alza, posterior a la recuperación de la crisis financiera internacional del 2009, al igual que el ascenso de políticas proteccionistas de los países

desarrollados, sumando la guerra comercial¹¹ y los efectos de la pandemia de covid, ¿por qué resulta pertinente analizar la firma de acuerdos de libre comercio? Los acuerdos comerciales constituyen un instrumento de política comercial que puede vincularse tanto a la búsqueda de acceso a mercados, así como un instrumento de la política exterior de los Estados e iniciativas estratégicas (Merino y Narodowski, 2019). En este marco de referencia se puede comprender que uno de los efectos del comercio, a partir de la aplicación de los instrumentos de política comercial, son los acuerdos comerciales, con el fin de producir afinidad en temas de política internacional con los países socios a partir de sus intereses geopolíticos, geoestratégicos y geoeconómicos (Aparicio, 2017), de ahí la importancia de analizar las estrategias, los acuerdos comerciales y la relación de América Latina con Estados Unidos y China, una relación que se ha desarrollado de forma asimétrica con ambos países. A la fecha, Estados Unidos tiene seis acuerdos de libre comercio con la región: Colombia, Panamá y Perú, CAFTA+ República Dominicana y el más reciente, el T-MEC que sustituyó al TLCAN, mientras que China tiene acuerdos comerciales vigentes con Chile, Costa Rica y Perú (Ver Anexos Cuadro 1 y 2). Para efectos de este ensayo, se enfocará en el análisis de la estrategia de Estados Unidos en el gobierno de Trump y su relación con América Latina.

Trump, America First y América Latina

Uno de las primeras decisiones de Trump tras llegar a la presidencia fue la firma , el 23 de enero del 2017 (The White House, 2017), de la orden ejecutiva que echaba por tierra la geoestrategia globalista impulsada en la administración Obama en avanzar en las periferias occidentales y orientales euroasiáticas para contener / rodear a Rusia y China, vía los dos acuerdos megaregionales, el Trans-Pacific

¹¹ Sobre la guerra comercial entre Estados Unidos-China y sus efectos a nivel doméstico e internacional ver Steff (2021), Yu (2020) y Yeung (2020).

Partnership [TPP] y el Transatlantic Trade and Investment Partnership [TTIP] y, con ello, imponer las reglas de juego del capitalismo del siglo XXI. En relación al TPP, Barack Obama afirmó: “Sin este acuerdo, los competidores que no comparten nuestros valores, como China, decretarán las reglas de la economía mundial” (*El País*, 2015).

La iniciativa para la cuenca del pacífico incluía a doce países: Australia, Brunei, Singapur, Nueva Zelanda, Canadá, Malasia, Vietnam, México, Perú, Chile y Japón. Los países latinoamericanos integrantes del TPP, junto a Colombia (todos los cuales tienen Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y dos de ellos con China. Ver anexo Cuadro 1 y Cuadro 2), conformaron la Alianza del Pacífico [AP] en 2011, expresión regional de esa iniciativa estratégica global,¹² la cual expresó un quiebre de la UNASUR y significó el freno a la tendencia hacia el regionalismo autonomista. Entonces, bajo la estrategia mencionada, con el TPP y el TTIP se reforzaría una Europa alineada en el Atlántico, China quedaría “contenida” en su expansión e influencia regional y global, Rusia quedaría más aislada, mientras que en América Latina avanzaría la Alianza del Pacífico y los acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, retornando hacia el llamado regionalismo abierto dominante en los años noventa, de aceptación de la condición de integración periférica con los centros de la economía mundial y en detrimento de los intentos de constitución de un bloque de poder-desarrollo regional.¹³

El TPP constituía un Plus TLC y proponía crear junto al TTIP las nuevas reglas de la economía global del Siglo XXI, acordes con las

¹² Desde la perspectiva estadounidense, la Alianza jugaba un punto de conexión entre los diferentes acuerdos de libre comercio Norte-Sur vigentes en América Latina para que, posteriormente, se vincularan con el TPP y el TTIP, lo cual produciría una bisagra de reglas comerciales liderada por Estados Unidos (Kotschwar, 2014, Aparicio, 2016; Aparicio 2019b).

¹³ En este sentido, el carácter de apuesta geopolítica más que comercial de la Alianza del Pacífico y su proyección de inserción periférica de la región en el marco del multilateralismo globalista se expresa en su bajísimo comercio intrabloque: las importaciones y las exportaciones entre países del bloque eran de solo 4,2 % y 4,0 %, respectivamente, tres veces menor que el Mercosur (Merino, 2017).

redes financieras globales y sus empresas transnacionales. El TPP y el TTIP eran proyectos político-económicos estratégicos ya que pretendían tener una influencia decisiva en las normas que regirán el comercio, los servicios y la inversión mundial en el futuro como lo tuvo el TLCAN en 1992, que fue el modelo utilizado para finalizar las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1995 que creó la OMC y consolidó el proceso de globalización al incorporar nuevos temas ausentes del GATT. Todo ello implicaba un salto cualitativo en el desarrollo de una nueva institucionalidad multilateral transnacional en clave globalista, que reglamentaría el comercio, los servicios, las inversiones, el comercio digital, las Empresas de Propiedad Estatal, la propiedad intelectual, las compras estatales, la llamada protección del medio ambiente y la legislación laboral.

La política comercial del presidente Trump también llamó a la renegociación del TLCAN, el cual consideraba el peor acuerdo firmado por Estados Unidos, se pronunció a favor de un TLC con el Reino Unido a la vez que apoyó el Brexit, criticó y en parte paralizó la OMC, e impuso el bilateralismo en materia comercial (Aparicio, 2019a). La declaración de la guerra comercial por parte de Trump en 2018 terminó de confirmar definitivamente el “giro” proteccionista de su gobierno, política que no resulta necesariamente ajena a la tradición estadounidense pero que sin duda dicha administración agudizó y convirtió en un eje de su política económica y de su política exterior. Dicho giro proteccionista está en relación a un cambio de correlaciones de fuerzas en Estados Unidos, que se produjo con el triunfo de Trump, quien expresaba a nivel económico-social una alianza entre el sector siderúrgico norteamericano, una parte del complejo industrial-militar del Pentágono, importantes corporaciones productoras de bienes industriales de media y alta complejidad, una fracción conservadora del poder financiero (impulsora del unilateralismo americano) e importantes sectores de las pymes que producen para el mercado interno (Merino, 2018a). Estas ramas industriales –protagonistas del industrial *belt* norteamericano hoy devenido irónicamente en el *rust belt* o cinturón del óxido– son las

principales castigadas por la competencia con empresas de países aliados y de China, y son las que reclaman desde hace años, junto a otros sectores, por un giro proteccionista y proindustrial en Estados Unidos. La estrategia nacionalista-americanista, resumida en el eslogan “Estados Unidos primero” y que se fue volviendo dominante en el transcurrir del gobierno de Trump, fue el producto de un conjunto de actores que ven como una amenaza la pérdida de la capacidad decisional nacional a partir de la subordinación a instituciones globales, y acuerdos y tratados multilaterales.

Sin embargo, frente al unipolarismo unilateral de Trump, que en materia comercial significaba un bilateralismo formal, los países de la región que adherían al multilateralismo globalista lanzaron a principios de marzo de 2018, junto a los otros miembros del TPP y sin Estados Unidos, el rebautizado Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico [CPTPP por sus siglas en inglés]. Ello también coincidió con el anuncio por parte de Washington del establecimiento de aranceles a la importación de acero y aluminio a sus aliados y socios comerciales. En este sentido, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Hernando Muñoz, sostuvo que el acuerdo era una fuerte señal “contra las presiones proteccionistas y a favor de un mundo abierto al comercio” (*France 24*, 2018). Según Kazuyoshi Umemoto, principal negociador del pacto en Japón, “El acuerdo apunta a un sistema de comercio abierto, basado en normas, multilateral y liberal por lo que, si un país está interesado y quiere acatar las reglas, podemos hablar de adhesión” (*France 24*, 2018). El lanzamiento del CPTPP mostró que la estrategia globalista y su expresión multilateralista en materia comercial continúa presente en América Latina e importantes países del Pacífico, aun sin contar con el apoyo del gobierno de Estados Unidos e indicando que las fuerzas que sostienen al gobierno de Trump no logran imponerse a sus aliados.

Aun así, con la asunción de Trump, las fuerzas neoliberales y afines en la región, que predominantemente apostaban por el globalismo, quedaron debilitadas. La Alianza del Pacífico [AP] entró en un *impasse* y los nuevos gobiernos neoliberales de Argentina y Brasil (Mauricio

Macri y Michel Temer) que se asumieron en términos geopolíticos como parte de Occidente y buscaron desarrollar una estrategia hacia el paradigma de la AP y el CPTPP, se vieron sacudidos por una nueva situación en el escenario mundial dado por el triunfo de Trump. Por otro lado, el acuerdo entre la UE y el Mercosur, planteado como posible salida para las fuerzas neoliberales locales, se estancó por el propio proteccionismo agrícola europeo encabezado por Francia, a pesar de las enormes concesiones hechas por el Mercosur en materia industrial, inversiones, patentes, contrataciones del Estado (Ghiotto y Echaide, 2020), que generaron importantes resistencias en organizaciones políticas y sociales de los países integrantes del Mercosur y de sectores industriales afectados. En este sentido, también el anuncio del acuerdo entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur en el mes de julio de 2018, cargado con mensajes muy favorables a la defensa del “libre comercio”, puede entenderse como parte de ese Norte del multilateralismo unipolar globalista, pero que finalmente tampoco fue mucho más allá que una declaración y según Aparicio, Islas y López (2021) solo expresó intereses de actores particulares para mostrar una posición en política exterior.

En los intentos por liberalizar el Mercosur también podemos observar las disputas de proyectos estratégicos y estrategias de integración. Con el giro neoliberal y conservador que se produce en 2015 y 2016 cambia la agenda del bloque regional (Merino, 2018b), para focalizarse en avanzar en acuerdos de libre comercio con terceros países y reducir el arancel externo común, cuya intención de fondo es eliminar la cláusula fundamental por la cual cualquier acuerdo comercial se hace en conjunto y además avanzar en la destrucción de la unión aduanera para centrar al bloque solo como un área de libre comercio. Ello se complementaba con la convergencia con la Alianza del Pacífico y el TPP, como ya señalamos, el acuerdo con la UE, avanzar en un acuerdo de libre comercio con la India y redefinir la relación con China: de aliado geopolítico en el avance de un mundo multipolar expresado en un nuevo multilateralismo (como los BRICS o la asociación en nuevas instituciones financieras), a socio

comercial en el marco del capitalismo global y bajo la mediación económica del capital transnacional y de “Occidente” en términos geopolíticos.

Sin embargo, esta agenda fue complicada de llevar adelante por diferentes razones, entre ellas la presión de las fuerzas que apuestan a lo que denominamos regionalismo autonomista y poseen otras estrategias de inserción internacional, la realidades y entrelazamientos materiales e institucionales que existen en el bloque y que son difíciles de revertir rápidamente, así como también la existencia de importantes intereses de las burguesías industriales locales que necesitan mantener el bloque y la protección comercial, y encuentran a importantes sectores del movimiento obrero como aliados en esta cuestión. Un ejemplo de ello se observó en la última cumbre del Mercosur del año 2021, en donde previo a la reunión en la cual tanto el gobierno de Bolsonaro como el de Luis Lacalle Pou de Uruguay buscaban presionar para reducir el arancel externo común expresando los intereses de los sectores primario-exportadores y financieros, el Consejo Industrial del Mercosur que representa a las principales cámaras del sector de los países miembro –Unión Industrial Argentina [UIA], Confederación Nacional de Industria [CNI] de Brasil, la Unión Industrial Paraguaya [UIP] y la Cámara de Industrias del Uruguay [CIU]– emitió un comunicado rechazando la iniciativa, considerando que repercutiría “negativamente en el entramado productivo regional” (Unión Industrial Argentina, 2021). También los sindicatos industriales y distintas organizaciones económicas y sociales comparten el rechazo a una política que destruiría el debilitado entramado productivo regional. La postura del gobierno argentino en rechazo a la medida expresó políticamente las posiciones de estos sectores.

La renegociación del TLCAN impulsada por Trump es otro de los puntos que se pueden destacar en el análisis de las estrategias en disputa y la cuestión comercial. De acuerdo a Lawder y Spicer (2018) existían “enormes diferencias” en una serie de temas en la negociación que incluían propiedad intelectual, acceso agrícola, trabajo,

energía, reglas de origen, la “cláusula Sunset” y la “cláusula de economía de no mercado”. Pero si analizamos las negociaciones, el gobierno de Estados Unidos impulsó cinco cuestiones fundamentales, en las que claramente avanzó: a) eliminar el sistema de arbitraje independiente que permite que las empresas pidan la eliminación de tarifas arancelarias, utilizado para obligar a dicho país a remover medidas proteccionistas; b) desincentivar las importaciones de partes de autos desde países fuera de la región del TLCAN endureciendo las “normas de origen”, que determinan cuánto contenido importado de países no miembros del TLCAN puede ser incorporado a los productos (por ejemplo, actualmente para que un auto sea vendido libremente dentro del bloque, al menos 62,5 por ciento de su valor debe originarse dentro del TLCAN); c) defender el “compre estadounidense” con el fin de beneficiar a las empresas locales en las compras estatales; d) reforzar las normas referidas a “proteger” los derechos de propiedad intelectual; e) negociar de forma bilateral con México y Canadá para imponer condiciones y que los acuerdos tengan una fecha de finalización.

Como primer “triumfo”, Trump resaltó el carácter bilateral del mismo, de acuerdo a la nueva estrategia de la Casa Blanca. Entre los puntos más importantes podemos destacar, en primer lugar, que se estableció un acuerdo por 16 años a ser revisado cada seis (casi totalmente lo que pretendía el gobierno estadounidense, cuya propuesta original era de revisión cada cinco años, con fecha de finalización). En segundo lugar, se acordó que 75 % de los componentes usados en los vehículos ensamblados en Estados Unidos y México deben provenir de América del Norte, superior al 62,5 % existente, lo cual también se acercó a la pretensión estadounidense cuya máxima para la negociación fue de 85 %. Ello afecta a las empresas alemanas y japonesas que tienen gran parte de su producción para el mercado norteamericano en México. En tercer lugar, se acordó que entre 40 % y 45 % del contenido de los autos debe ser producido por trabajadores que ganen al menos dieciséis dólares la hora, lo que alentará a las compañías a mantener mayor producción de componentes y

ensamblados en Estados Unidos. En cuarto lugar, se impuso a las industrias comprar aluminio y acero dentro de América del Norte, con el objetivo de elevar la producción siderúrgica norteamericana. En quinto lugar, los productos agrícolas quedaron exentos de arancel. En sexto lugar, se intensificó el control de la propiedad intelectual, que es un punto neurálgico de la guerra comercial impulsada por Estados Unidos, mucho más importante que el déficit comercial en sí mismo. Para ello se estableció que las autoridades tengan potestad para detener en todos los puertos de entrada o salida de mercadería sospechosa de haber sido falsificada y que se proporcionarían protecciones más fuertes en términos de derechos de autor, patentes y licencias. En séptimo lugar, se acordó la representación de los trabajadores en la negociación colectiva y la inclusión de derechos laborales reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo, en sintonía con las demandas de los sindicatos industriales estadounidenses. En octavo lugar, México cedió en cuanto a la eliminación del mecanismo de solución de controversias (se mantendrían solo para cinco industrias sensibles), unos de los principales objetivos de Washington, como marcamos anteriormente, ya que quitaba capacidad decisoria sobre medidas proteccionistas a Estados Unidos.

Tanto en la renegociación del TLCAN, como en otras situaciones, se observa que la política comercial en realidad es la superficie de una orientación estratégica. De hecho, en el caso de la administración Trump, a pesar de una situación favorable en cuanto a la balanza comercial con América Latina (con la excepción de México y también de otros países, pero con muy poco volumen) y a que los cambios políticos en la región –especialmente en Argentina, Brasil y Ecuador– favorecieron en su momento a las fuerzas neoliberales y conservadoras aliadas a Washington, las prácticas proteccionistas continuaron. Ello revela la naturaleza del proteccionismo del gobierno de Trump: más allá de la intención declarada de bajar el déficit, aparecen otros objetivos centrales de dicha política ya mencionados: fortalecer unilateralmente la industria nacional de Estados Unidos, considerada la base de la defensa; obstaculizar el desarrollo

tecnológico de otros países, ya sean aliados o adversarios, para mantener la supremacía estadounidense en ese plano; y lograr a través de las negociaciones un alineamiento geoestratégico con Washington, que incluye lo geopolítico y lo geoeconómico, en donde se estrecha el vínculo entre comercio y seguridad nacional.

Un ejemplo es el caso argentino: a pesar de que Estados Unidos posee superávit comercial con dicho país y su claro alineamiento con Washington bajo el gobierno de Macri, Argentina fue profundamente perjudicada ante la decisión de elevar a un prohibitivo 75 % los aranceles para exportar biodiesel, frenar la exportación de limones y frenar para luego limitar las exportaciones de acero y aluminio. Las negociaciones para destrabar estas cuestiones significaron una mayor subordinación. Como resumió Trump: “Yo voy a hablar de Corea del Norte y él me va a hablar de limones” (*Infobae*, 2017). Por otro lado, cuatro países de América Latina –Argentina, Chile, Colombia y Venezuela– fueron puestos en la “lista negra” de los doce principales infractores de violación de propiedad intelectual y patentes que elabora la oficina de representante de Comercio de Estados Unidos [USTR], a los que se les aplicará una “vigilancia prioritaria” y por lo que entraron en la misma categoría que China, Rusia e India, así como también Canadá. Como se observa, el unilateralismo no discrimina entre aliados y adversarios en su objetivo de asegurar el monopolio tecnológico estadounidense.

Sin embargo, la paradoja es que la estrategia de Washington es una expresión de su declive relativo y a la vez refuerza de la tendencia dominante hacia la multipolaridad, lo cual se expresa en una crisis de la hegemonía estadounidense sobre el llamado hemisferio occidental, generando condiciones para una posible rearticulación de las fuerzas antineoliberales que proyectan un regionalismo autonomista y promueven con distintos matices un multilateralismo multipolar, como se observa nuevamente desde 2018-2019 con expresiones en el plano comercial.

En este sentido, el giro proteccionista de Washington y su apuesta por un unilateralismo agresivo generó profundas rispideces en el

ejercicio de su influencia regional porque incluso fractura a las fracciones de poder dominantes. Además, tendió a debilitar aún más los incentivos en materia comercial –que tampoco eran demasiados con el multilateralismo globalista debido a las características del capitalismo financiarizado y con dificultades para expandirse en la economía real a partir de la crisis de 2008–. En este vacío de liderazgo estadounidense, China encuentra mejores condiciones para avanzar en su influencia en el terreno económico en América Latina y para que la llamada Nueva Ruta de la Seda, su gran proyecto geoestratégico, cruce las aguas del Pacífico. Por ello, desde el gigante oriental se le dio especial importancia a la reunión con la CELAC, desarrollada en el mes de enero de 2018 en Chile. En dicho foro, tanto el canciller chileno como su par chino destacaron la acogida unánime que tuvo la iniciativa de incorporar a la región en la Nueva Ruta de la Seda (Xinhua, 2018). Ya en la visita del presidente Macri a China en mayo de 2017, el presidente Xi Jinping proclamó que “América Latina es la extensión natural de la Ruta de la Seda marítima”, mientras felicitaba el apoyo argentino a la iniciativa (*Wall Street Journal*, 2018). Desde el *Wall Street Journal*, como también en numerosos medios anglosajones, expresan su alarma ante esta situación: “También es evidente que Estados Unidos parece contento de retirarse de la región y ceder el liderazgo a China, una situación alarmante considerando que América Latina ha sido considerada por mucho tiempo como parte del territorio geoestratégico de Estados Unidos” (*Wall Street Journal*, 2018). Otra de las iniciativas que se pueden nombrar como ejemplo es la Cumbre China-América Latina y el Caribe realizada en Punta del Este, Uruguay, en el mes de noviembre de 2017. Allí participaron casi 800 representantes políticos y empresariales de China. Una de las iniciativas que maduraron en dicha cumbre y que luego Uruguay propuso públicamente fue avanzar en un acuerdo comercial entre China y el Mercosur.

Conclusiones

Más allá de los cambios parciales en los instrumentos y en las tácticas que desplegará la Administración Biden, como ocurre desde hace décadas, Estados Unidos no cejará en su objetivo estratégico de intentar mantener a América Latina como su *patio trasero*, más aún en un escenario de crisis de hegemonía y transición en el mapa del poder mundial, en el cual necesita reforzar su influencia continental, alejando, por un lado, a las potencias extra hemisféricas (hoy especialmente China y Rusia), pero también, por otro lado, intentando frenar cualquier proyecto o iniciativa de integración regional con perspectiva autonomista (incluso si esta es moderada). Seguramente abandone el unilateralismo unipolar de Trump e intente recuperar el multilateralismo unipolar, como también reconstruir en parte el sistema multilateral hemisférico (clave en la construcción de la hegemonía regional estadounidense) y favorecer a las fuerzas regionales ligadas a dicha estrategia.

La visita del consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos Jake Sullivan a Argentina y Brasil en agosto de 2021, como parte de una gira para fortalecer los lazos estratégicos, mostró algunos de los elementos que serán parte de la agenda de la nueva administración y reforzó la visita que habían hecho el director de la CIA y el jefe del Comando Sur a Brasil y Colombia un mes antes. Sullivan destacó el carácter de *aliados extra-OTAN* de ambos países y recalcó el interés/presión de Estados Unidos para combatir la influencia de China y Rusia, especialmente en materia tecnológica y estratégica (5G, inversiones en infraestructuras estratégicas, etcétera). Además, procuró moderar los cambios en las tendencias políticas regionales –el próximo año hay elecciones fundamentales en Brasil que impactarán en toda la región–, y sumar a los países a la agenda multilateral globalista de Biden, centrada en la reforma tributaria y la agenda verde contra el cambio climático. También confirmó la donación de vacunas,

el “apoyo” a la Argentina en las negociaciones con el FMI y posibles inversiones en energía y agronegocios.

Divide y reinarás seguirá siendo la política central hacia la región, pero en la cual vuelven a aparecer fuerzas que procuran recuperar la iniciativa autonomista, aprovechar el contexto de creciente confrontación geopolítica y trazar una estrategia de coordinación y cooperación políticas, en función de retomar el proyecto de integración latinoamericana, que permita ampliar los márgenes de autonomía.

El intento por retomar el multilateralismo globalista y unipolar para la región tiene importantes límites: el declive relativo de Estados Unidos; las dificultades que posee el llamado norte global para ofrecer incentivos materiales (entre ellos los comerciales) para acercar a las periferias y semiperiferias de su área de influencia bajo un capitalismo crecientemente financiarizado y con problemas de acumulación –los cuales no son tan simples de abordar con instrumentos financieros como el BID–; un mundo crecientemente multipolar, que dificulta cada vez más las estrategias unipolares y en el cual el ascenso de China, y su expansión productiva, comercial y financiera ofrece incentivos materiales, oportunidades comerciales y posibilidades de acumulación (bajo formas de neodependencia o de otros modelos), como también mayores márgenes de maniobra político-estratégica para proyectos autonomistas en la región.

De hecho, a pesar de los esfuerzos de Washington y del giro neoliberal-conservador de hace unos años en América Latina, está emergiendo (aunque todavía no está consolidada) una segunda oleada nacional-popular progresista que recupera las iniciativas multilaterales en una perspectiva multipolar y con tendencias contrahegemónicas. Los cambios políticos en países clave como México son todo un indicador de este nuevo momento. El propio Grupo de Lima cuya agenda central era legitimar la política neoconservadora de “cambio de régimen” en Venezuela quedó desdibujado con el triunfo de Pedro Castillo en Perú.

Como analizamos en el caso de la disputa por el BID, así como en las últimas Cumbres de las Américas y las cuestiones comerciales,

indudablemente la influencia de Estados Unidos en la región sigue siendo central y, de acuerdo con las fuerzas que dominan en Washington, se observará el desplazamiento hacia una u otra estrategia de inserción internacional en muchos países de la región. Pero esta influencia ya no es hegemónica y podemos observar, aunque con ciclos de flujo y reflujo, el desarrollo desde el comienzo del siglo XXI, en pleno inicio de la transición geopolítica mundial, de estrategias de inserción multilateral multipolar articuladas con la promoción de un regionalismo autonomista y posneoliberal que, lejos de desaparecer, cobran nuevo impulso e incluso emergen en países en los que el alineamiento con Estados Unidos no tenía fisuras hasta hace poco. Las próximas elecciones en Chile, Colombia y Brasil, al igual que la Cumbre de las Américas 2022, serán un termómetro para medir el despliegue de estas estrategias en pugna.

Bibliografía

Alves Teixeira, Rodrigo y Desiderá Neto, Water Antonio. (2012). La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano. En Alves Teixeira, Rodrigo y Desiderá Neto, Water Antonio (comps.), *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasilia: IPEA.

Aparicio Ramírez, Mariana. (2016). Consecuencias de la dependencia comercial en la política exterior de Estados Unidos en América Latina: el caso de los Acuerdos de Libre Comercio. *Revista Anthropos. Cuadernos de cultura crítica y conocimiento*, (247).

Aparicio Ramírez, Mariana. (2019a). The Neoliberal World and Donald Trump: Multilateralism, Free Trade Agreements, and Trade Wars. *Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM*, Año 14 (2).

Aparicio Ramírez, Mariana. (2019b). La Alianza del Pacífico y la política comercial de Estados Unidos en la administración de Donald Trump. En Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*. México: UNAM.

Aparicio, Mariana, Islas Cadena, Adolfo G., y López Martínez, Ivan. (2021). Un diálogo entre discursos y hechos: el acercamiento del Mercado Común del Sur [Mercosur] y la Alianza Pacífico [AP]. *Foro Internacional*, LXI (1).

Argentina cuestiona la candidatura de EE.UU. a la presidencia del BID y mantiene su apuesta por Béliz. (2020). *Agencia EFE*. <https://www.efe.com/efe/america/economia/argentina-cuestiona-la-candidatura-de-ee-uu-a-presidencia-del-bid-y-mantiene-su-apuesta-por-beliz/20000011-4298586>

Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly. (2001). *Caos y Orden en el Sistema Mundo Moderno*. Madrid: Akal.

Arrighi, Giovanni. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.

Beigel, Fernanda. (2006). Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia. En Fernanda Beigel et al., *Crítica y teoría del pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.

Boron, Atilio. (2014). *América Latina en la geopolítica del Imperialismo*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49 (186).

Briceño Ruiz, José. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Revista Estudios Internacionales*, 45 (175).

Costa Fernández, Oriol. (2013). El multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101).

Cox, Robert W. (1996). Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory. En Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ellis, R. Evan. (2017). Cooperation and Mistrust between China and the U.S. in Latin America. En Margaret Myers y Carol Wise (eds.), *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium Brave New World*. New York: Routledge.

Embajada de Estados Unidos en Chile. (2018). *Discurso del secretario de Estado Tillerson: EE. UU. y el Hemisferio Occidental*. <https://cl.usembassy.gov/es/discurso-del-secretario-de-estado-tillerson-ee-uu-y-el-hemisferio-occidental/>

Fondo Monetario Internacional. (2021). *Direction of Trade Statistics*. <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>

Gallagher, Kevin P. (2016). *The China Triangle. Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. Estados Unidos: Oxford University Press.

Ghiotto, Luciana y Echaide, Javier. (2020). *El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Buenos Aires: CLACSO / Fundación Rosa / Greens-EFA. Mercosur

González Martín, Andrés. (2020). El nuevo marco estratégico de los Estados Unidos para el hemisferio occidental. *Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (20). Ministerio de Defensa de España.

Hernández, Camila Maria. (2021). CPTPP, el acuerdo de libre comercio que siguió adelante sin Estados Unidos. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20180308-acuerdo-CPTPP-comercio-firma-chile>

Hsianf, C. Antonio. (2018). As America Withdraws from Latin America, China Steps in. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2018/01/as-america-withdraws-from-latin-america-china-steps-in/>

Kan, Julián. (comp.). (2016). *El No al Alca diez años después. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Katz, Claudio. (2018). *La teoría de la dependencia cincuenta años después*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Keohane, Robert y Nye, Joseph. (1985). Two Cheers for Multilateralism. *Foreign Policy*, (60), 148-167.

Kitroeff, Natalia. (2020). Mauricio Claver-Carone, el aliado de Trump que quiere dirigir el Banco Interamericano de Desarrollo. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/08/26/espanol/america-latina/mauricio-claver-carone-bid-trump.html>

Kotschwar, Barbara. (2014). *The Pacific Alliance's Accomplishments*. <http://piie.com/publications/papers/kotschwar20140715ppt.pdf>

Lawder, David y Spicer, Jonathan. (2018). NAFTA nations “nowhere near” a deal: USTR Lighthizer. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-trade-nafta-idUSKCN1II2BU>

Lissardy, Gerardo. (2018). Qué es la doctrina Monroe que Trump reflató en la ONU contra la influencia de “potencias extranjeras” en América Latina. *BBC News* [Nueva York] <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45648320>

Martins, Carlos Eduardo. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo.

Merino, Gabriel E. (16 al 19 de mayo de 2018b). El Mercosur en tiempos de retorno neoliberal [Ponencia]. V *Jornadas Nacionales de investigación en Geografía Argentina y XI Jornadas de Investigación y Extensión*, Centro de Investigaciones Geográficas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Merino, Gabriel E. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, 26 (52).

Merino, Gabriel E. (2018a). Trump: la fractura en Estados Unidos y sus implicancias en la transición histórica actual. En Casandra Castorena Sánchez, Marco A. Gandásegui, Leandro Ariel Morgenfeld (eds.), *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.

Merino, Gabriel E. (2019). Guerra Comercial y América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales*, (134).

Merino, Gabriel y Narodowski, Patricio. (2019). *Geopolítica y Economía Mundial. El ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: Edulp.

Methol Ferré, Alberto. (2013). *Los Estados continentales y el Mercosur*. Montevideo: HUM.

Morgenfeld, Leandro. (2018a). Nuestra América frente a la reactualización de la doctrina Monroe. En Casandra Castorena Sánchez, Marco A. Gandásegui, Leandro Ariel Morgenfeld (eds.), *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.

Morgenfeld, Leandro. (2018b). *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*. Buenos Aires: Octubre.

Morgenfeld, Leandro. (2021). Biden, América Latina y las mutaciones geopolíticas. En *Estados Unidos. Miradas críticas desde Nuestra América. Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO “Estudios sobre Estados Unidos* (Año 5, N° 5, “Los primeros 100 días del gobierno de Biden”, junio). Buenos Aires: CLACSO.

Nemiña, Pablo. (2020). El BID y el consenso de Wall Street. *El Cohete a la luna*. <https://www.elcohetealaluna.com/el-bid-pivote-del-consenso-de-wall-street/>

Ortiz Velásquez, Samuel y Dussel Peters, Enrique (2016). La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración comercial? En Enrique Dussel Peters (coord.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China ¿Integración o desintegración regional?* México: UNAM.

Pereda, Cristina. (2015). EE. UU. sella el acuerdo de libre comercio con el Pacífico. *El País* [Estados Unidos]. https://elpais.com/economia/2015/10/05/actualidad/1444048323_601347.html

Puyana, Alicia y Aparicio Ramírez, Mariana. (2013). ¿Comercio o Política? La estrategia comercial estadounidense y la integración económica regional latinoamericana. *International Journal of Latin American Studies*, 3 (1). Institute of Iberoamerican Studies: Busan University.

Restivo, Néstor. (2020). La pelea por el BID tiene de víctima a Latinoamérica. *Página/12* <https://www.pagina12.com.ar/280279-la-pelea-por-el-bid-tiene-de-victima-a-latinoamerica>

Sanahuja, José Antonio. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Madrid: Fundación CIDOB.

Stallings, Barbara. (2020). *Dependency in the Twenty-First Century?* Cambridge: Cambridge University Press.

Steff, Reuben. (2021). *US Foreign Policy in The Age of Trump. Drivers, Strategy and Tactics.* New York: Routledge.

Suárez Salazar, Luis. (2017). *Estados Unidos vs. Nuestra América.* La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

The White House. (2017). *Donald J. Trump, Presidential Memorandum regarding withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement.* <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>

Tillerson, Rex. (2018). *El compromiso de los Estados Unidos con el Hemisferio Occidental* [discurso]. Universidad de Texas, Austin. <https://cl.usembassy.gov/es/discurso-del-secretario-de-estado-tillerson-ee-uu-y-el-hemisferio-occidental/>

Tokatlian, Gabriel. (2020). El descalabro del sistema interamericano. *Nueva Sociedad.* <https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/>

Tsai, Tung-Chieh y Tai-Ting Liu, Tony. (2012). China's Relations with Latin America. Wn Emilian Kavalski (ed.), *The Ashgate Research Companion to Chinese Foreign Policy.* Reino Unido: Ashgate Publishing Limited.

Tussie, Diana. (1997). *El Banco Interamericano de Desarrollo.* Buenos Aires: FLACSO / UBA.

Ugarteche, Oscar y de León, Carlos. (2020). El financiamiento de China a América Latina. *Observatorio Económico Latinoamericano.* Ciudad de México: UNAM.

Unión Industrial Argentina. (2021). *Consejo Industrial del Mercosur. Declaración conjunta en el marco de la cumbre de presidentes del Mercosur*. <https://uia.org.ar/publicaciones/3794/consejo-industrial-del-Mercosur-la-uia-pronuncio-una-declaracion-conjunta/>

US Census Bureau. (s. f.). *Top Trading Partners*. Consultado el 26 de agosto de 2021. <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/index.html#2021>

Wallerstein, Immanuel. (2006). *La decadencia del poder estadounidense*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Wise, Carol. (2020). *Dragonomics. How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*. Estados Unidos: Yale University Press.

Xinhua. (2018). *Canciller chileno destaca una acogida unánime que tiene la Franja y la Ruta en América Latina y el Caribe*. http://www.chinacelacforum.org/esp/lttd_2/t1528275.htm > acceso 26 de agosto de 2021.

Xinhua. (2020). *Afirma vicepresidente Mourao que Brasil y China tienen un "casamiento inevitable"*. http://spanish.xinhuanet.com/2020-04/28/c_139013641.htm

Yeung, Raymond (2020). *China's Trump Card. Cryptocurrency and Its Game-Changing Role in Sino-US Trade*. Estados Unidos: Willey.

Yo voy a hablar de Corea del Norte y él me va a hablar de limones. (2017). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/04/27/yo-voy-a-hablar-de-corea-del-norte-y-el-me-va-a-hablar-de-limonos/>

Yu, Miaojie. (2020). *China-US Trade War and Trade Talk*. Singapur: Springer.

Anexos

Cuadro 1. ALC de América Latina con Estados Unidos

Modalidad	País	Firmado	Vigencia
TLCAN	México	17 de diciembre de 1992	1 de enero de 1994
T-MEC / USMCA	México	30 de noviembre 2018	1 de julio de 2020
Bilateral	Panamá	28 de junio 2007	12 de octubre 2011
Bilateral	Colombia	22 de noviembre 2006	15 de mayo 2012
Bilateral	Perú	12 de abril 2006	01 de febrero 2009
CAFTA-RD	Costa Rica	5 de agosto de 2004	1 de enero de 2009
CAFTA-RD	El Salvador	5 de agosto de 2004	1 de marzo de 2006
CAFTA-RD	Guatemala	5 de agosto de 2004	1 de julio de 2006
CAFTA-RD	Honduras	5 de agosto de 2004	1 de abril de 2006
CAFTA-RD	Nicaragua	5 de agosto de 2004	1 de abril de 2006
CAFTA-RD	República Dominicana	5 de agosto de 2004	1 de marzo 2007
CAFTA-RD	Chile	6 de junio 2003	1 de enero de 2004

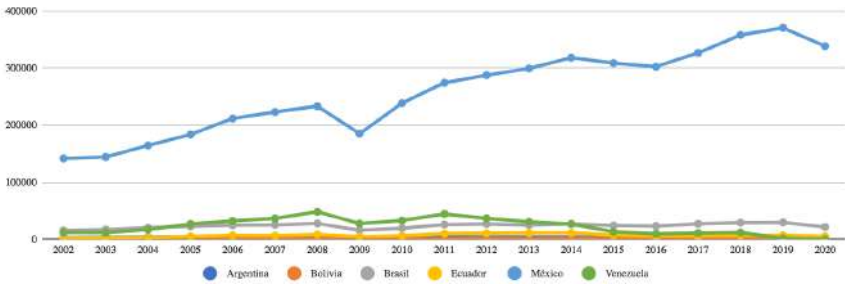
Fuente: Sistema de Información sobre Comercio Exterior, OEA.
http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USAagreements_s.asp

Cuadro 2. ALC de América Latina con China

Modalidad	País	Firmado	Vigencia
Bilateral	Chile	18 de noviembre de 2005	1 de octubre de 2006
Bilateral	Perú	28 de abril 2009	1 de marzo de 2010
Bilateral	Costa Rica	8 de abril 2010	1 de agosto 2011

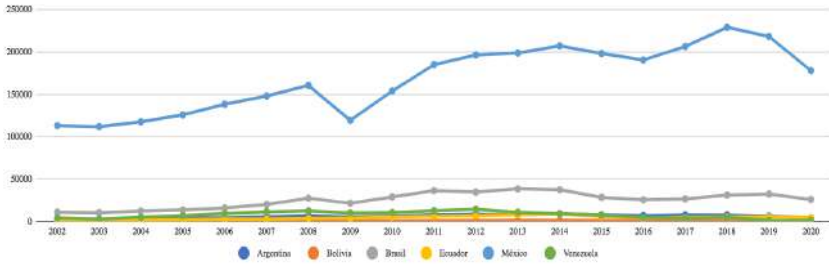
Fuente: Ministerio de Comercio de la República Popular de China.
<http://fta.mofcom.gov.cn/topic/encosta.shtml>

Gráfica 2. Exportaciones de Estados Unidos a América Latina 2002-2020
(países seleccionados)



Fuente: Direction of Trade Statistics, Fondo Monetario Internacional. <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>
[Consulta: 27 de agosto de 2021]

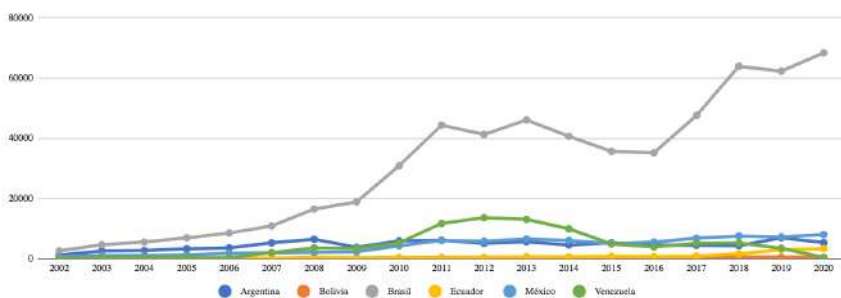
Gráfica 3 Importaciones de Estados Unidos a América Latina 2002-2020
(países seleccionados)



Fuente: Direction of Trade Statistics, Fondo Monetario Internacional. <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> [Consulta: 27 de agosto de 2021]

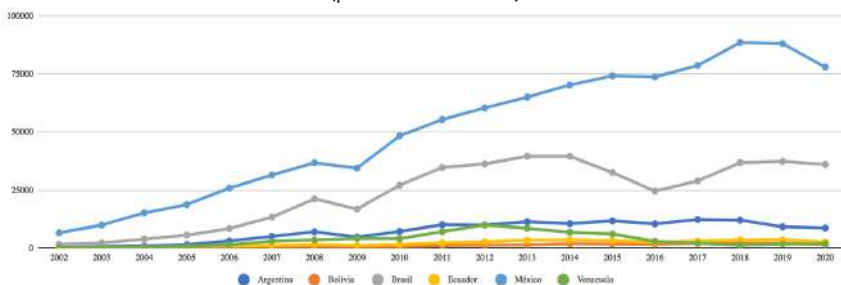
1. Las estrategias de inserción internacional de América Latina frente a la crisis...

Gráfica 4. Exportaciones de China hacia América Latina, 2002-2020
(países seleccionados)



Fuente: Direction of Trade Statistics, Fondo Monetario Internacional. Dirección URL: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> [Consulta: 27 de agosto de 2021]

Gráfica 5. Importaciones de China desde América Latina, 2002-2020
(países seleccionados)



Fuente: Direction of Trade Statistics, Fondo Monetario Internacional. Dirección URL: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> [Consulta: 27 de agosto de 2021]

2.

América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa

*Claudia Marín Suárez, Lourdes María Regueiro Bello
y Santiago Espinosa Bejerano*

Introducción

Después de la Segunda Guerra Mundial se configuró un escenario de bipolaridad protagonizado por Estados Unidos y la antigua Unión Soviética, en el que la mayor parte del mundo adscribió el orden internacional liberal. El fin de la Guerra Fría condujo a lo que se conoce como el “momento unipolar” hegemonizado por Estados Unidos que actualmente parece estar abocado a su crisis, que tiene su expresión más visible en la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China y en la aparición de potencias emergentes como actores globales. La disputa estratégica entre China y Estados Unidos significa la fragmentación del orden global y la crisis de sus instituciones.

Esta disputa se dirime a través de la competencia y la contención. La secuencia entre el lanzamiento de propuestas chinas y contra-propuestas estadounidenses, sugiere la competencia de proyectos e iniciativas como una de las formas que adopta la disputa por áreas de influencia, para lo que requieren la alianza con otros actores.

Mientras China apuesta por la competencia, Estados Unidos también utiliza la exclusión, la guerra híbrida, las sanciones y la convocatoria a formar un bloque antichino como instrumentos de la contención.

Las iniciativas emblemáticas de la competencia son la Iniciativa de la Franja y la Ruta [BRI, por sus siglas en inglés] y el proyecto Indo-Pacífico liderados por China y Estados Unidos como principales potencias contendientes. A ello se suma la propuesta de otra potencia en ascenso como Rusia, quien lidera el proyecto de la Gran Eurasia, que descansa en la asociación sino-rusa. Eurasia y el Indo-Pacífico son los principales espacios de la contienda estratégica, pero esta tiene expresión en iniciativas no solo globales sino también regionales que pugnan por la redistribución de áreas de influencia en otras zonas geográficas como América Crece y África Crece.

La pandemia –un factor coyuntural devenido estructural– redefine las prioridades del financiamiento y los tiempos de ejecución de los proyectos, acelerando aquellos que tienen que ver con la salud y la interconectividad digital, servicios deficitarios con alto componente tecnológico y capacidad de alterar la distribución de las áreas de influencia y desafiar el papel de Estados Unidos como proveedor de bienes globales.

Las tensiones entre potencias derivan en reacomodos de influencias y alianzas de la periferia y semiperiferia, de ahí la relevancia de investigar cómo esa rivalidad puede modificar los esquemas de inserción internacional y prioridades asociativas de América Latina y el Caribe. El objetivo general de este trabajo es evaluar cómo los cambios en el orden internacional configuran escenarios geopolíticos con implicaciones para América Latina y el Caribe.

El trabajo consta de tres capítulos: el primero recoge el debate actual sobre el orden internacional, particularizando si este tiende a un contexto de Guerra Fría; el segundo presenta los proyectos en disputa y los códigos geopolíticos de las potencias que los impulsan, y el último está dedicado a las implicaciones que para América Latina y el Caribe se derivan de tres escenarios geopolíticos asociados a la disputa.

Debate actual sobre el orden internacional

La noción de orden global parte de que el actor fundamental de las relaciones internacionales es el Estado (estadocéntrica) y sintetiza valores; normas y estándares de funcionamiento de las relaciones internacionales en diferentes campos; instituciones y formas en que se toman las decisiones. La forma o formas que asume el orden global refleja(n) una relación de poder que define qué país o países tienen capacidad para establecer las normas y la gobernanza de las instituciones encargadas de implementarlas.

Los valores se refieren en lo fundamental a los principios que sustentan las concepciones filosóficas, políticas y culturales de las relaciones entre los Estados y al interior de ellos. Las normas y estándares contemplan el deber ser de las relaciones entre Estados en campos como el comercio, las inversiones, la propiedad intelectual, las comunicaciones, la salud, el medio ambiente, la seguridad, etcétera.

Resulta necesario hacer una diferenciación entre la forma que adopta el orden internacional de acuerdo a la distribución del poder a escala global (unipolar, bipolar, multipolar) y la forma o formas de gobernanza internacional atendiendo a la participación de actores con capacidad para definir las reglas y tomar las decisiones en diferentes esferas de las relaciones internacionales (unilateralismo, bilateralismo, multilateralismo, minilateralismo, plurilateralismo).

En los períodos de transición o de crisis del orden internacional instituido, las normas, los estándares y las instituciones que lo tipifican –y que fueron diseñados por las potencias hegemónicas– dejan de ser funcionales a la nueva distribución del poder en el sistema internacional (Bernal-Meza, 2020); es decir, dejan de ser efectivas para mantener la hegemonía o el papel dominante de las potencias establecidas en su propósito de contener a las potencias en ascenso. Por su parte, estas últimas no cuentan con un sistema de normas, estándares e instituciones reconocidas por el concierto internacional

que dé cuenta de su nuevo papel en el mapa de poder mundial, situación que van paliando a través de la creación de nuevas instituciones, agrupaciones, megaproyectos, etcétera que, sin desplazar a las del viejo orden, ofrecen espacios alternativos desde perspectivas funcionales a sus intereses y a la proyección de su influencia global.

En comparación con otros momentos históricos en que se han producido recambios de liderazgos que dan lugar a un nuevo orden internacional, el actual proceso tiene la particularidad de que en la cúspide de la disputa estratégica participan países del Sur global que han alcanzado un determinado desarrollo y se proyectan internacionalmente, como es el caso de China. Y ello ocurre desplazando a antiguas potencias como la Unión Europea, Japón, etcétera.

La reconfiguración en curso del sistema internacional combina la crisis del orden multilateral, el declive hegemónico de Estados Unidos, el tránsito de un orden unipolar a otro por definir, la consolidación de nuevas potencias globales, la tensión entre poder económico y relacional, la pérdida de peso de actores globales tradicionales como la Unión Europea, los nacionalismos y proteccionismos de potencias tradicionales frente a las emergentes que disputan su liderazgo en la globalización, el auge del conservadurismo con expresión política en los gobiernos y la emergencia de nuevas alianzas / asociaciones asentadas más en conveniencias geopolíticas que en adhesiones a un proyecto político o modelo económico (Marín Suárez y Regueiro Bello, 2020).

El orden internacional en transición: un debate inconcluso

Actualmente existe un debate acerca de si el “viejo” orden liberal será sustituido por otro, se adaptará o avanzará a una coexistencia con otras formas de gobernanza con la participación de potencias no occidentales. Ese debate aborda aspectos como la continuidad del orden liberal, la reemergencia del bipolarismo, una nueva etapa del multipolarismo, una nueva construcción del multilateralismo y si se reedita o no un contexto de Guerra Fría.

La mayor parte de las perspectivas sobre el tema expuestas en este trabajo han sido desarrolladas por autores estadounidenses que justifican la preservación del orden internacional liberal, o de los países que disputan la reconfiguración de los equilibrios del poder, por lo que se referencian las posiciones de autores rusos y chinos.

El declive del “momento unipolar” de Estados Unidos se manifiesta en la disminución de su poder relativo, en el tránsito de países emergentes a la condición de potencias regionales y globales y en el surgimiento de organizaciones a veces informales como el G20, donde potencias establecidas y emergentes discuten propuestas para enfrentar determinados problemas, ampliándose discretamente el grupo de nacionales con voz en un ámbito donde se discuten temas globales y se toman acuerdos. Los que se incorporan a este tipo de foro lo perciben como una ampliación de los mecanismos democráticos por incluir a países del sur global, a diferencia del G7, pero siguen siendo espacios restringidos en los que la diversidad de intereses de los países en desarrollo está subrepresentada.

Una perspectiva sobre el orden internacional desde China la ofrece Qin Yaqing, quien, si bien reconoce el multilateralismo como la forma deseable de abordar los problemas globales, plantea que el mundo ha perdido el optimismo y la confianza en que a través de la institucionalidad del orden liberal se resuelvan los problemas provocados por la globalización y abra espacio a las potencias emergentes si tal orden continúa liderado por Estados Unidos (Yaqing, 2020). De acuerdo con el internacionalista chino, no se trata del fracaso del multilateralismo, sino que este no se ha adaptado a las nuevas realidades del mundo tras el fin de la Guerra Fría, cuando no son solo los actores estatales sino una multiplicidad de estos los que interactúan en la arena internacional.

En ese nuevo contexto de una sociedad global, las palabras clave del enfoque realista de las relaciones internacionales (soberanía, interés nacional y seguridad interestatal) deberían ceder espacio a los objetivos e intereses comunes y el futuro compartido. Si bien ambos

enfoques están presentes en el debate actual, predomina la perspectiva estado-céntrica: [...] ansiedad por la seguridad, luchas por el poder, conflictos de intereses y amenazas de estado a estado” (Yaqing, 2020).

Por su parte, Mearsheimer (2021) rescata el realismo como prisma adecuado –y que nunca debió ser abandonado por Estados Unidos– para no favorecer el ascenso de China en décadas pasadas. En un análisis poco frecuente en expertos estadounidenses, Mearsheimer afirma que China también está actuando de acuerdo con la misma lógica realista que adoptó Estados Unidos en su ascenso como potencia, y justifica la contención que anima la política estadounidense hacia el país asiático como legítima reacción desde el realismo. (Mearsheimer, 2021). Una lectura subliminal de este enfoque revela que adjudicar como causa de la política de contención de Estados Unidos el autoritarismo del sistema político chino no es más que una falacia.

Expertos rusos sostienen que a pesar del declive de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, Occidente sigue a la cabeza y la demolición del orden occidental no es inevitable ya que aún hay “margen para una reforma ordenada” (Barabanov et al., 2015). El enfoque de Barabanov et al. (2015) coincide con Yanqing en el diagnóstico de la diversificación de los actores en el ámbito internacional, pero difiere en las perspectivas derivadas de la fractura del orden internacional en tanto apunta a una bipolaridad, aunque diferente a la de la Guerra Fría.

En la perspectiva de Barabanov et al. (2015), el nuevo orden en ciernes, a diferencia del vigente durante la Guerra Fría, no podrá fundarse en ganadores y perdedores, ya que Occidente nunca reconocerá la igualdad moral, ideológica o política de otros competidores y se opondrá a la institucionalización de un nuevo orden internacional que abra espacio a una perspectiva no occidental. Ese orden en formación podría –como en cierta medida está mostrando ya– asentarse más en sanciones que en nuevas reglas y en el reconocimiento

de la existencia de dos grupos (Occidente y el no occidental), en que ninguno puede dominar ni imponer sus normas al otro, ni incluso al interior de las dos agrupaciones entre las que en determinados momentos pudiera haber acercamientos para enfrentar desafíos comunes como pudieran ser organizaciones terroristas, el cambio climático, las pandemias, etcétera.

Bajo estas premisas, estos académicos refieren que lo más deseable es la coexistencia de dos grupos de poder que siguen sendas diferentes de desarrollo bajo un formato bipolar, sin que la bipolaridad implique una carga de conflictividad similar a la de la Guerra Fría; es la aceptación de la coexistencia de dos órdenes, donde las narrativas agresivas en ambas direcciones formarían parte de una nueva cotidianidad. En su concepción, agrupaciones hoy informales como el G20 podrían asumir papeles de mayor protagonismo, que asumieran las tareas de organismos disfuncionales a la nueva realidad, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio [OMC] (Barabanov et al., 2015).

Por su parte, Kortunov (2019) refiere que, si bien la retórica oficial rusa ha apelado profusamente a la idea de la transición del mundo unipolar a uno multipolar o policéntrico, tales términos reflejan más un estado de lo deseable que la realidad. Si bien los dirigentes políticos rusos consideran un mundo multipolar como modelo deseable del orden mundial –lo cual es lógico pues bajo ese concepto se garantizan una posición de liderazgo en el concierto internacional– el propio Putin advierte que el momento unipolar no ha sido superado y que Estados Unidos continúa siendo la primera potencia mundial (Kortunov, 2019).

Además, Kortunov señala que en el actual orden se da una combinación de elementos de la multipolaridad con la multilateralidad y aboga por una experiencia nueva de multilateralismo. Argumenta las ventajas de la multilateralidad con relación a la multipolaridad en que la segunda para la construcción del nuevo orden mundial se asienta en diferentes categorías de poder y la primera en diferentes categorías de intereses nacionales y de grupo. Mientras que en

el mundo multipolar los bloques se contrarrestan, el multilateral se construye sobre la base de regímenes internacionales que se complementan entre sí, y cierra su reflexión con una idea muy sugerente: la multipolaridad busca cómo hacer valer los privilegios sistémicos de los pioneros y la multilateralidad se enfoca en identificar nuevas oportunidades para los rezagados (Kortunov, 2019).

Otra perspectiva interesante sobre la actualidad y los posibles desenlaces del orden internacional con un enfoque “rusocéntrico”, la desarrolla Ivan Timofeev, quien capta las complejidades y posibles puntos de estrangulamiento del actual orden y construye cuatro escenarios como posibles desenlaces del presente.

Timofeev (2019) apunta el arraigo del paradigma realista tanto en la política exterior de Estados Unidos como de Rusia; sin embargo, plantea que no es tan importante cómo Rusia y Estados Unidos definen el orden mundial de forma diferente, sea liberal (basado en reglas), multipolar o unipolar pluralista. La interpretación rusa de multipolaridad contemplaba “la posibilidad y la necesidad de un diálogo equitativo con otros países y centros de poder”, esta idea de igualdad hizo el concepto atractivo para otros socios de Rusia, lo que, según el autor, explica que China e India consideren el mundo multipolar como lo deseable. En la concepción estadounidense, la cantidad de polos no es lo que importa, sino que sea un mundo centrado en Estados Unidos, bajo sus reglas, en el que su liderazgo sea considerado el garante de un orden mundial “justo” (Timofeev, 2019). Como puede apreciarse, aunque Estados Unidos no utiliza el término unipolar, su concepción del orden liberal es más cercana a la unipolaridad que a cualquier estructura que lo cuestione como centro de ese orden.

La “aceptación” de este orden cambia con el tiempo, sobre todo cuando la eficiencia para mantenerlo lejos de resolver los problemas que se propone lo hace más anárquico. La idea de que se está produciendo una reestructuración del orden internacional gana terreno, aunque con resistencias por parte de Estados Unidos que insiste en salvar el orden basado en reglas en que se autoasume como

primera potencia global. Ante esta situación, Timofeev (2019) –desde una perspectiva rusa– plantea como posibles escenarios del futuro de ese orden internacional: el intento de adaptación del orden liberal; la autonomía estratégica y una nueva multipolaridad; una bipolaridad 2.0, y una nueva anarquía.

Entre los expertos estadounidenses el denominador común de sus posiciones es la necesidad y urgencia de preservar un orden internacional que asegure ventajas para Estados Unidos y la necesidad de construir alianzas, pero difieren en la forma de lograrlo: si bajo un formato de bipolaridad, multipolaridad o unipolaridad; o si el multilateralismo sigue siendo o no funcional a ese propósito.

Para algunos el orden liberal fue socavado por la globalización, la que trajo como resultado la emergencia de otras potencias, con efectos no deseables para las economías del centro. Por ello, sectores que resultaron rezagados en ese orden y que adquieren presencia política y una posición relevante en la proyección internacional de Estados Unidos durante la administración Trump, atribuyen el crecimiento de China como un actor global y el declive de Estados Unidos, a políticas no sustentadas en el realismo y, por tanto, estratégicamente erradas (Mearsheimer, 2021). Esta evaluación retrospectiva pierde de vista el hecho de que la globalización neoliberal impulsó, bajo las reglas del multilateralismo, la liberalización económica y financiera que posicionó ventajosamente a las empresas transnacionales de Estados Unidos, pero también las empoderó como actor internacional, y de igual manera, dio a ese país una ventaja estratégica en la lucha contra el sistema socialista, al desarticular una potencial asociación entre China y la Unión Soviética. A decir de Ikenberry (2020) “fue el éxito del orden liderado por Estados Unidos el que sembró las semillas de la actual crisis”.

Para otros, la preservación del orden liberal se asocia a mantener las bases de un multilateralismo funcional a la nueva distribución del poder global en la que Estados Unidos conserve una cuota de poder y capacidad articuladora tal que le permita involucrar en ese orden a competidores estratégicos bajo las normas y estándares

occidentales. Sus posiciones son compatibles con una bipolaridad moderada y flexible para evitar la reedición de un escenario de Guerra Fría identificado lesivo a los intereses estadounidenses; en la práctica, la fragmentación del poder mundial es lo funcional al interés de mantener cuotas de poder aceptables en el “nuevo” orden internacional que se está configurando.

Si bien estas posiciones esquemáticamente pueden identificarse con las corrientes americanista y globalista (Merino, 2019), respectivamente, al interior de ellas se mueve un espectro de evaluaciones y recomendaciones que resulta importante identificar en las proyecciones de las administraciones estadounidenses en el presente y pasado reciente.

Ikenberry (2020) –que coincide con Cooley y Nexon (2020)– apunta la tendencia a la crisis del orden internacional liberal por su disfuncionalidad para construir hegemonía en las condiciones del nuevo contexto en el que emergen potencias que rivalizan con Estados Unidos. Su colapso es acelerado por la pandemia y por la política de la administración Trump que apostó por la confrontación entre potencias y no por la competencia que garantizaría una coexistencia con espacios para preservar el papel preponderante de Estados Unidos. Sin embargo, considera que este no es un destino inevitable, y, al igual que Nye (2021), lo califica como no deseable por sus consecuencias en términos de la profundización de la fragmentación mundial que dejaría a Estados Unidos en una posición de mayor debilidad frente a un bloque “poco amigable” para los valores occidentales. Para evitar un escenario de ese tipo, reivindica la importancia de asumir un internacionalismo liberal en lugar de la globalización, a la que confiere un contenido referido a las relaciones económicas, mientras el internacionalismo tiene como objetivo gestionar la interdependencia económica y de seguridad y de construir una coalición funcional de democracias liberales (Ikenberry, 2020), fomentando una suerte de multilateralismo fragmentado.

En una descripción de cómo quedaría estructurado el nuevo sistema global, Ikenberry plantea:

Este club de democracias coexistiría con las organizaciones multilaterales más grandes, encabezadas por las Naciones Unidas, cuyo único requisito de entrada es ser un estado soberano, independientemente de si es una democracia o una dictadura. Ese enfoque inclusivo tiene sus méritos porque en muchos ámbitos de las relaciones internacionales –incluyendo el control de armas, las regulaciones medioambientales, la gestión de los bienes comunes globales, y el combate a las enfermedades pandémicas– el tipo de régimen no es relevante. Mientras en áreas de seguridad, derechos humanos y la economía política las democracias liberales actuales tienen valores e intereses relevantes que los estados iliberales no tienen. En estos frentes, un club de democracias más cohesionado, unidas por valores compartidos, vinculadas a través de alianzas y orientadas hacia la gestión de la interdependencia, podrían recuperar la visión del internacionalista liberal. (Ikenberry, 2020)

Al igual que muchos expertos Cooley y Nexon (2020) responsabilizan a la política exterior de la administración Trump por la debacle del orden internacional liberal durante la pandemia debido a su retirada de organismos multilaterales, la subestimación de las alianzas con socios tradicionales y de la asociación trasatlántica, la complacencia con gobiernos calificados como no democráticos por los liberales y su preferencia por el juego de suma cero.

Estos autores se refieren al llamado “momento unipolar” como un marco en el que las normas y las reglas internacionales estaban dominadas por Occidente, liderado por Estados Unidos, que, tras la caída del campo socialista y sus instituciones, devino “la única fuente significativa de seguridad, bienes económicos, apoyo político y legitimidad” (Cooley y Nexon, 2020). En el marco de la unipolaridad, los países en desarrollo tenían pocas posibilidades de influenciar a Washington bajo la amenaza de un acercamiento a una propuesta alternativa inexistente. Con la emergencia de potencias competidoras no occidentales que se desmarcan del orden liberal, tanto dentro de la institucionalidad multilateral preexistente que funcionaba en ese marco como con propuestas novedosas de financiamiento y una

institucionalidad paralela en construcción (Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, BRI, Unión Euroasiática, Organización de Cooperación de Shanghai, el Tratado de Seguridad Colectiva, entre otros), atractiva en diferentes ámbitos para países desarrollados y en desarrollo, se socavan las bases de un orden hegemónico occidental.

Estas organizaciones constituyen hoy una parte fundamental del orden internacional. Como reconocen Cooley y Nexon (2020), Rusia y China han liderado mecanismos de gobernanza transnacional en áreas tan sensibles como las de seguridad en la región de Asia Central, antes desconectada de las instituciones de la gobernanza global, pero ya también avanzan hacia zonas tradicionalmente consideradas áreas de influencia de Estados Unidos, en cuyo caso se encuentra América Latina y el Caribe con el Foro China-CELAC, proporcionando nuevos espacios para la asociación y la cooperación en franco desafío a la cohesión de agrupaciones occidentales tradicionales.

Estos autores destacan que la supremacía militar de Estados Unidos, a diferencia de otros tiempos, no es una condición suficiente para enfrentar el desafío de la emergencia de nuevas potencias que compiten en áreas de influencia que antes eran exclusivas.

Cooley y Nexon (2020) consideran que la recuperación de un papel protagónico de Estados Unidos requeriría en el ámbito doméstico del repudio al trumpismo y en el internacional de la reconstrucción de un núcleo de instituciones democráticas liberales a través de alianzas entre redes y partidos políticos de un amplio espectro político –incluyendo al progresismo y la centro-izquierda– y la revalorización de la diplomacia estadounidense a través del Departamento de Estado. Lo esencial sería asegurar el liderazgo estadounidense de una coalición militar y económica en un mundo multicéntrico, que sería la forma de lidiar con intereses en competencia y alianzas cambiantes. En otras palabras, estos autores reconocen la incapacidad de Estados Unidos para superar constantemente a China y a otras potencias emergentes, así como asegurar por la lealtad de aliados que son beneficiados por la relación con sus rivales (Cooley y Nexon, 2020).

Si bien las posiciones mayoritarias reconocen que un escenario de Guerra Fría asentado en el enfoque realista que propone Mearsheimer (2021), no sería el más beneficioso para Estados Unidos, autores como Haas (2021), acertadamente advierten en la política exterior de Biden más continuidades que rupturas con la de Trump, y subrayan el peligro de reforzar ese escenario a través de una política de competencia entre grandes potencias a la que animan la práctica y el actual consenso bipartidista en torno a la política hacia China.

La globalización neoliberal como forma que asumió el orden liberal en lo económico favoreció el desarrollo de la economía china a través de la apertura a las inversiones, el comercio y la internacionalización de sus capitales. En tal sentido el canciller chino Wang Yi afirma que no existen razones para que su país desafíe un orden internacional que le ha permitido lograr sus intereses nacionales, aunque subyace una crítica velada a su legitimidad y representatividad:

Algunos en los Estados Unidos a menudo hablan de fortalecer el orden internacional basado en reglas. La pregunta se basa en qué reglas y quién las hace. Si se refiere únicamente a las reglas hechas por los países occidentales, entonces esas reglas hechas por el 12 % de la población mundial no deberían servir como reglas universales para todos. (Yi, 2021)

No obstante, el concepto de la “globalización con características chinas” plantea algunas diferencias fundamentales respecto a la globalización neoliberal (Vadell et al., 2019; Vadell y Staiano, 2020):

- La integración de China a la globalización fue parcial y controlada por el Estado, incluso en el proceso de expansión bancaria hacia el exterior permanece el fuerte control estatal de las instituciones financieras que promueven el desarrollo y las inversiones.
- Fuerte énfasis en las inversiones físicas en infraestructura, que representa un retorno al territorio y a la geografía de la

interconectividad frente a la “supraterritorialidad” de la globalización neoliberal asentada en la financiarización.

- Apego a los principios del multilateralismo y el libre comercio, moldeados por lo que denominan “comunidad de destino compartido” que se basa en la cooperación y las ganancias mutuas, sin imponer condicionalidades políticas a diferencia de las instituciones financieras internacionales y los bancos occidentales.

Desde América Latina y el Caribe las reflexiones de algunos internacionalistas sobre la crisis del orden internacional han prestado atención a la emergencia de China como actor global. En esa perspectiva abordan la idea de una globalización con características chinas (Ramon-Berjano, 2019), en cuyo centro se encuentran iniciativas multilaterales como el BRI y plurilaterales como la Asociación Económica Integral Regional [RCEP, por sus siglas en inglés] e instituciones paralelas que coexisten con las del orden internacional liberal - Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura [IIAB, por sus siglas en inglés], el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, el Acuerdo de Reservas de Contingencias y el Fondo de la Ruta de la Seda, a lo que se suman otras entidades bancarias propias como el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación-Importación de China y no se proponen abiertamente su desplazamiento o sustitución (Vadell et al., 2019; Vadell y Staiano, 2020).

El debate en torno a la Guerra Fría

La disputa estratégica global protagonizada por Estados Unidos y China da cuenta de tensiones derivadas de la pugna entre una potencia global establecida en declive relativo y otra en ascenso que le disputa espacios de liderazgo, que impactan en el sistema de normas, valores e instituciones predominante: el orden liberal internacional. Varios autores identifican en esta etapa de transición sistémica

rasgos que se asemejan al período de la Guerra Fría y hacer pensar en su reedición.

La escalada de tensiones en diversos ámbitos (comercial, tecnológico, diplomático, de seguridad, etcétera) figura como uno de los principales argumentos para sostener la idea del retorno a un sistema de Guerra Fría. Ciertamente, una guerra comercial de larga data (Haass, 2020; Karaganov, 2018); el ciclo de sanciones, cierres consulares y la retórica agresiva (Haass, 2020); la rivalidad por el predominio en ciencia y tecnología, en especial la guerra tecnológica por la 5G (Dupont, 2020; Ferguson, 2020); el aumento de las tensiones en el Mar del Sur de China y el Estrecho de Taiwán (Ferguson, 2020; Haass, 2020); la erosión de la confianza mutua por el auge del nacionalismo y el proteccionismo (Dupont, 2020); las diferencias entre ambos sistemas políticos (Dupont, 2020); y los esfuerzos destinados a desacoplar ambas economías (Haass, 2020), plantean un escenario de fuerte confrontación geopolítica que podría rememorar algunos rasgos de aquella etapa.

El objetivo estratégico de contener a China –identificada como adversario externo– quedó institucionalizado en documentos doctrinarios estadounidenses como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (White House, 2017) y ratificado en la Guía Interina de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (Biden, 2021). Existe en torno a este objetivo un consenso bipartidista en Estados Unidos, razón por la cual puede ser utilizado como factor de reducción de la polarización política doméstica (Ferguson, 2020). Al mismo tiempo, presenciarnos una China que abandona su tradicional bajo perfil en favor de una mayor asertividad diplomática capaz de contestar contundentemente la retórica hostil, y una amplia iniciativa propositiva a nivel global, ya no solo en su área circundante, disputándole espacios de influencia a la potencia establecida.

La mayor parte de los análisis que sostienen la tesis de la reedición de la Guerra Fría ponen el foco en la conformación de un sistema de tipo bipolar con una elevada conflictividad entre ambos polos, que plantea riesgos a la estabilidad del sistema internacional en

tanto los acelerados cambios en el balance de poderes hacen menos manejables las relaciones internacionales, lo que se expresa en una crisis de seguridad (Karaganov, 2018).

En cualquier caso, esa configuración bipolar parece ser bastante más flexible que lo que lo fue durante la Guerra Fría, en especial por la inexistencia de bloques rígidos en torno a los cuales se estructure una división del mundo (Barabanov et al., 2015; González et al., 2021; Rodríguez Pinzón, 2021). El alineamiento, en los casos en que tiene lugar, no tiene carácter integral, atendiendo al nivel de interdependencia –en muchos casos asimétrica– respecto a China y Estados Unidos. Incluso, algunos autores plantean que, a diferencia de la Guerra Fría, los principales actores globales no siguen una lógica de alineamiento bipolar ni buscan converger en un “tercer movimiento” (Bywaters et al., 2021).

Las áreas de influencia, tal y como se habían conformado durante aquella etapa, se han modificado sustancialmente, resultando en esferas no excluyentes donde se superpone la incidencia de múltiples actores globales. A decir de (Xing y Vadell, 2020), mientras la mayoría de los países tienen compromisos de seguridad con Estados Unidos, y lo reconocen como la principal potencia, China es el primer socio económico y comercial de muchos. La pregunta clave sería hasta qué punto los países estarían dispuestos o podrían permitirse renunciar a las ventajas de la relación con China por asumir un compromiso más estricto con Estados Unidos.

El nivel de interconexión global –respecto a los polos como entre ellos mismos– plantea un escenario de menor orden y menos predecible que el de antaño (Bywaters et al., 2021; González et al., 2021). De hecho, algunos autores jerarquizan la total falta de interconexión entre los bloques como el elemento distintivo de la Guerra Fría por encima de la propia confrontación ideológica (Barabanov et al., 2015).

Si bien la política estadounidense –durante la administración Trump con *America First* y con un tono menos altisonante bajo el *Buy America* de Biden– intenta producir un desacople de China, el nivel de interdependencia es tan elevado que pone en cuestión su

viabilidad (Rodríguez Pinzón, 2021). Un estudio divulgado recientemente sugiere que, a pesar de los efectos del incremento de aranceles derivados de la guerra comercial que afectaron principalmente a las empresas más pequeñas, la mayor parte de las compañías transnacionales radicadas en China no se han retirado de ese mercado ni planean hacerlo aupadas por la lógica del nacionalismo estadounidense antichino (Vortherms y Zhang, 2021).

La distribución del poder global da cuenta ahora de una mayor fragmentación, no solo porque este es compartido por una mayor cantidad de Estados –fundamentalmente asentados en Eurasia– que fungen como centros de poder –con mayor o menor capacidad de alterar el equilibrio global– y resultan determinantes en la (re) configuración de las alianzas, sino por la cada vez mayor influencia de actores no gubernamentales en las dinámicas geopolíticas y las relaciones internacionales –por ejemplo, las corporaciones internacionales y las organizaciones del crimen transnacional–, lo que determina una relativización del otrora papel central de los Estados en el sistema.

Otro elemento que diferencia el actual escenario de aquel que prevaleció desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la desaparición del bloque socialista es que la actual confrontación entre China y Estados Unidos –si bien es presentada a menudo como un choque de valores relacionados con la forma de entender la democracia, los derechos humanos, el papel del Estado, etcétera– carece del componente ideológico que tuvo antes en torno a dos modelos mutuamente excluyentes de progreso (Bywaters et al., 2021). China parece haber construido un modelo “no liberal” efectivo pero no intenta imponer su ideología ni su modelo de desarrollo a otros países (Karaganov, 2018). De hecho, la diplomacia china ha sido muy cuidadosa respecto a no condicionar las relaciones económicas al signo político de los gobiernos.

Como plantea (Tokatlian, 2020), la esencia de la competencia entre las potencias en tiempos de la Guerra Fría se medía en términos de su capacidad destructiva mutua, particularmente medida por la

tenencia y desarrollo de armas nucleares. Hoy, esa relativa paridad no existe –si bien una alianza sino-rusa podría hacerla alcanzable– y, aunque el peligro nuclear se mantiene, el principal espacio donde una confrontación de seguridad puede tener lugar es el ciberespacio donde las fronteras geográficas se difuminan y se dificulta la determinación del origen del ataque, lo que hace de este terreno uno de mayor volatilidad.

Aunque el actual escenario no pueda enmarcarse estrictamente en un sistema de Guerra Fría, el incontestable componente de hostilidad entre Estados Unidos y China no debe ser menospreciado ni por su impacto en la multidimensional estabilidad internacional ni por la posición incómoda en que quedan muchos países –incluidos los latinoamericanos y caribeños– ante la disputa, presionados a tomar partido. En ese sentido, son útiles las propuestas que desde la región han desarrollado conceptos como la “diplomacia de equidistancia” o el “no alineamiento activo”, llamando a gestionar de la manera más autónoma y efectiva la confrontación entre potencias poniendo en el centro los intereses nacionales.

La crisis del multilateralismo y su expresión en América Latina y el Caribe

La mayor parte de los países en desarrollo, así como las potencias en ascenso y emergentes, tradicionalmente han tenido preferencias declaradas por el multilateralismo; en el caso de los países subdesarrollados ello ha sido así con independencia de la opción política que sigan sus gobiernos. Sin embargo, en tiempos más recientes se han producido cambios que apuntan al debilitamiento del apoyo a este formato de la gobernanza global. Durante el gobierno de Donald Trump, Estados Unidos reforzó el unilateralismo retirándose de organismos multilaterales de los que fue iniciador, lo mismo que de acuerdos globales. Desde fines del siglo pasado, estrategias como Brzezinski habían reconocido que estos organismos dejaron de ser funcionales o un instrumento expedito para conseguir sus propósitos,

pero a diferencia de lo que recomendaba este y a contrapelo de los reclamos de la comunidad internacional de reformarlos, su posición ha sido ignorarlos.

La política de la administración Biden está dirigida a rescatar el liderazgo estadounidense y reconstruir su red de aliados; convocar a la construcción de un consenso global; aislar a China y articular una alianza internacional por la democracia; y junto con aliados democráticos, trazar las reglas del comercio y la economía internacional para evitar que China las dicte.

Si bien existe un consenso en el reconocimiento al multilateralismo como la forma que daría participación a todos los países en el diseño de la gobernanza global, su diseño institucional reflejó la distribución del poder tras la II Guerra Mundial. Los cambios en la correlación mundial de fuerzas, unido al reforzamiento de las acciones unilaterales de la administración Trump, han hecho menos aceptable al concierto de las naciones, la forma en que ejerce su liderazgo ese país.

La crisis del multilateralismo, que determina la necesidad de su reforma, responde fundamentalmente a tres problemas: i) las instituciones multilaterales, creadas en la posguerra para dirimir los problemas de las relaciones entre los estados, no reflejan la diversidad de actores que operan hoy en las relaciones internacionales; ii) están basadas en concepciones estadounidenses y europeas (occidentales) hegemónicas; y iii) en la práctica han sido un instrumento al servicio del interés nacional de algunos estados miembros, lo que lo caracteriza como un multilateralismo hegemónico, estado-céntrico y ego-céntrico (Yaqing, 2020).

De ello se deduce que su necesaria reforma debe apuntar al reconocimiento de una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales cuenta con la capacidad de asumir la gobernanza global, la que en virtud de esa diversidad no puede ser concebida de forma universal, sino plural. La pluralidad debe enfocarse a la complementariedad y la cooperación, y no a la confrontación y al conflicto. La diversidad de actores abarca tanto a potencias emergentes como a movimientos

sociales que deben participar en el diseño, elaboración e implementación de las reglas. Se trataría de un multilateralismo pluralista (Yaqing, 2020).

Si bien esta formulación –coherente con la propuesta china de una “comunidad de destino compartido”– pudiera ser considerada la forma deseable de actualización del multilateralismo para la mayor parte de las naciones, no parece viable en el corto o mediano plazo en tanto la principal potencia en declive y sus aliados hacen resistencia a compartir su posición como hacedores de reglas, y solo toleran la cooperación cuando no existe otra alternativa.

La crisis del multilateralismo es un reflejo de la diversificación de actores y los cambios en el balance de poder a escala global, lo que, a su vez, se manifiesta en la incapacidad de las instituciones multilaterales globales para construir consensos y en la sectorialización de la agenda que deriva en la creación de asociaciones para abordar temas concretos en espacios geográficos y temporales determinados que no pueden dirimirse en un ámbito multilateral más amplio.

Un aspecto menos desarrollado como expresión de la crisis del multilateralismo es la tendencia a la aplicación de sanciones y medidas coercitivas extraterritoriales de manera unilateral por parte de las potencias occidentales. Si bien la aplicación de estos instrumentos no es una práctica reciente, lo novedoso es que ha devenido una práctica sistemática. Si bien el bloqueo impuesto a Cuba desde 1962, e incluso su codificación en el Congreso estadounidense en 1996, podía considerarse una excepción, hoy la política de sanciones unilaterales es un instrumento recurrente de la política de Occidente hacia países tan relevantes como Rusia, Irán y China, y otros adversarios políticos. La aplicación sistemática de sanciones unilaterales tiene un efecto adverso para los que las aplican, pues los sancionados, en la búsqueda de vías para sortear sus consecuencias, se acercan entre ellos, lo que a su vez ha facilitado que competidores estratégicos como Rusia y China se hayan abierto espacios en áreas de tradicional dominio de Estados Unidos.

El sistema multilateral ha mostrado su incapacidad para gestionar la disputa Estados Unidos-China en los marcos de sus espacios institucionales, lo que ha dado lugar a propuestas asociativas de diferente cobertura, temática y geográfica, desde ambas potencias. Tal es el caso del Tratado Asociación Trans-Pacífica [TPP, por sus siglas en inglés], impulsado por Estados Unidos con una clara intención de impedir que China participara, en vez de acatar, en la elaboración de las nuevas normas del comercio y la inversión, que no pudieron ser impuestas en la Organización Mundial del Comercio ni en el Acuerdo Multilateral de Inversiones. De manera asertiva, China lanza en 2013 el BRI, ante lo cual Estados Unidos redefine su prioridad estratégica hacia el Indo-Pacífico con el propósito de elevar la importancia de la India como aliado internacional. Con el ascenso del nacionalismo, que implicó una subestimación del papel de varias regiones en desarrollo –incluida América Latina y el Caribe–, Estados Unidos se retira del TPP y China extiende su propuesta del BRI a la región latinoamericana y caribeña. La retirada de Estados Unidos del TPP abrió espacio a una aceleración del RCEP –mayor acuerdo comercial vigente– y a la solicitud oficial de China para incorporarse al Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Trans-Pacífica [TPP11]. Desde Estados Unidos, muchos sectores demandan a la administración Biden el retorno al acuerdo. Como se observa, hay una secuencia de acciones y reacciones a las propuestas alternativas impulsadas por estas potencias.

Dado el peso que tienen en la agenda estadounidense los temas de seguridad, y de manera particular el control de las rutas marítimas en áreas estratégicas como el ahora llamado Indo-Pacífico en sus documentos oficiales, Estados Unidos ha constituido agrupaciones de aliados con visiones más cercanas en determinados temas de la agenda, como el Quad (Estados Unidos, Australia, India y Japón) y el AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos). El pequeño formato de estas coaliciones da cuenta de la incapacidad de lograr una proyección de contención de China en la región asiática, lo que

a su vez puede alimentar fricciones con otros aliados como ha sido el caso de Francia con el AUKUS.

En un intento de tipología de este formato, Paik y Park (2021) identifican tres tipos de coaliciones minilaterales:

- Grupo I: grupo suplementario que se reúne en el marco de organizaciones multilaterales existentes para consultas o discusión de temas no resueltos en el seno del organismo. Es una forma de sortear el estancamiento institucional por las trabas de las posiciones de algunos miembros.
- Grupo II: aborda sobre bases *ad hoc* temas específicos que no son tratados aún en el ámbito multilateral. Reúne a los que están dispuestos a llevar adelante una posición antes que el resto.
- Grupo III: los participantes son seleccionados previamente a partir de su afinidad. Cubren agendas amplias y buscan impactos regionales.

A pesar de su crisis, existe un consenso bastante amplio en que el multilateralismo constituye la forma idónea de gobernanza de las relaciones internacionales, pero hay muchas más resistencias que en el pasado a aceptar un multilateralismo hegemónico, por lo que en el presente se abre paso una suerte de multilateralismo modular que coexiste con la institucionalidad del multilateralismo global que se complementa con agrupaciones y agendas segmentadas por su temática, cobertura geográfica, los intereses que las impulsan y los compromisos de las alianzas que tienen estas mismas características: flexibilidad y temporalidad.

La expresión regional de la crisis del multilateralismo

Más allá de los intentos de países como Brasil de abandonar algunas instancias del sistema de Naciones Unidas,¹ la principal manifestación de la crisis del multilateralismo en la región ha sido el debilitamiento de los esquemas asociativos regionales y subregionales, que han mostrado una incapacidad manifiesta para gestionar la diversidad política, identificar intereses comunes más allá de los proyectos políticos suscritos por los gobiernos y recrear proyectos asociativos que respondan a un nuevo contexto.

La dimensión regional de la crisis del multilateralismo tiene su expresión más clara en la desarticulación / desmembramiento de la Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR], el estancamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC], el debilitamiento del Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América [ALBA] y las fracturas al interior del Mercosur. Los cambios en las posiciones con relación a la participación en esquemas asociativos han estado relacionados con el auge de la derecha en la región –y también a nivel global–, a raíz de lo cual emergieron entidades que afinaban más con la política que animaba a estos gobiernos y que nacían con una clara orientación geopolítica de ruptura con los consensos precedentes del progresismo (Marín Suárez y Regueiro Bello, 2020).

A diferencia de otras épocas, la derecha en su avance no ha optado por refuncionalizar los mecanismos asociativos preexistentes, sino por dismantelarlos, desmembrarlos y crear nuevos, lo que no ha ocurrido en las instituciones multilaterales globales. La crisis del multilateralismo regional ha resultado más virulenta. En el foco para su desmontaje han estado los esquemas de mayor cobertura, UNASUR y CELAC, en la perspectiva no lograda de revitalizar la

¹ Aun cuando se ha producido un viraje hacia la derecha, salvo en el caso de Brasil, no existen indicios de una renuncia a participar en las instancias multilaterales de carácter global.

Organización de Estados Americanos [OEA], institución comprometida con el proyecto hegemónico estadounidense, también en crisis.

Paralelamente al debilitamiento y destrucción del entramado de las propuestas de integración más autónomas, emergen agrupaciones como la Alianza del Pacífico cuya prioridad no es la región sino Asia-Pacífico. Se plantea como un proyecto moderno, de integración profunda, competitiva y no ideologizada, que reúne a un gran número de países de diversas regiones en calidad de observadores, entre ellos, China.

Tanto la UNASUR como la CELAC –cuya emergencia estuvo asociada a posiciones contestatarias frente al hegemonismo estadounidense– han sido espacios que han viabilizado la presencia china en la región, lo que insinúa la relación entre el intento de desarticular estos espacios con el foco de la disputa estratégica global entre China y Estados Unidos. La preferencia china por el formato multilateral choca con: i) la debilidad institucional de la CELAC, que no tiene estructura para “digerir” los grandes proyectos chinos; ii) la inexistencia tanto a nivel regional como subregional de una estrategia clara hacia China; iii) en los casos de Centroamérica y Caribe, el hecho de que algunos países mantengan relaciones diplomáticas con Taiwán como factor que podría explicar la inexistencia de una política consensuada hacia China en los esquemas subregionales.²

El sinólogo argentino Gustavo Girado (2019) advierte sobre la necesidad de que América Latina y el Caribe negocie en bloque con China por varias razones:

- En la conducción de sus relaciones internacionales, China busca como estrategia para las negociaciones tener un solo interlocutor, por lo que identificó a UNASUR y CELAC como posibles contrapartes que le viabilizarían el diseño de una agenda conjunta para la región que finalmente cristalizó en el Foro CELAC-China.

² A pesar de que en el Mercosur Paraguay mantiene relaciones con Taiwán, no parecería ser esta la causa de la ausencia de una política común hacia China.

- China tiene claro lo que quiere de América Latina y el Caribe, pero desde la región no existe la misma claridad sobre lo que se quiere lograr y priorizar con esa relación y tampoco se ha pensado qué temas, quizás no incorporados por China, deberían añadirse a la agenda.
- Tratándose de una potencia mundial con un poder político y económico que sobrepasa en mucho el de la región se requiere una agenda común para compensar en algo las asimetrías de poder o nivelar el terreno de la negociación.

Es importante tener en cuenta que el acercamiento a la CELAC al igual que las propuestas han partido de China, los representantes de la región no las han enriquecido (Girado, 2019).

Más allá de las visibles asimetrías estructurales entre la región y China, están las asimetrías derivadas de políticas al interior de la región que impiden que los acuerdos regionales actúen como interlocutores, así como la diferente importancia que reviste la CELAC para sus miembros.

Si bien la inserción de la región históricamente se ha desarrollado en condiciones de asimetría con sus principales socios (Europa y Estados Unidos), por primera vez un rival estratégico de Estados Unidos tiene un peso relevante en las relaciones económicas regionales, motivando fricciones y amenazas por parte de la potencia del norte. En esta circunstancia, la gestión de una relación ventajosa –o al menos no desfavorable– exige repensar el multilateralismo en un código regional y actualizar los propósitos de la integración regional. Como señalara el excanciller peruano Héctor Béjar, un nuevo modelo de integración multidimensional debe dejar de lado metas que nunca fueron viables para la región siguiendo el estereotipo de integración europea, y concentrarse en la liberalización comercial, la integración física y de las comunicaciones, la interconexión eléctrica, energética y digital –áreas que concitan el interés de gobiernos, agentes económicos y ciudadanos– y combinarse con una

dimensión social que incluya los ámbitos de la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la cultura (Béjar, 2021).

Proyectos geopolíticos en disputa: Iniciativa de la Franja y la Ruta, Indo-Pacífico y Gran Eurasia

La rivalidad estratégica se materializa en la emergencia de tres proyectos geopolíticos: el Indo Pacífico, concebido con potenciales aliados de Estados Unidos para contener a sus rivales estratégicos; la Iniciativa de la Franja y la Ruta [BRI, por sus siglas en inglés], principal instrumento de la política exterior china, con implicaciones para la competencia económica, tecnológica, diplomática y geopolítica; y la Gran Eurasia, de matriz rusa, que reconoce a China y Rusia como un tándem hacia el nuevo orden internacional, para evitar que países del área se alíen con potencias extrarregionales.

Iniciativa de la Franja y la Ruta [BRI]

La consolidación de espacios de concertación e integración ha adquirido un acentuado valor geoestratégico en el área que comprende la región de Asia Pacífico. Las acciones de China para posicionarse como un actor relevante que va asumiendo ascendentemente posiciones de liderazgo en la arena internacional, no se limitan solamente a las militares; tal es el caso de la iniciativa del BRI, que fue anunciada por su presidente Xi Jinping en Kazajstán e Indonesia en septiembre y octubre del año 2013, respectivamente. Es indudable que el proyecto mencionado constituye el principal instrumento estratégico de la política exterior del gigante asiático (ver Anexo 1).

China combina su activismo y reforzamiento militar con una “ofensiva de encanto” al resaltar los subproyectos que han surgido con la evolución de la iniciativa: Ruta de la Seda Verde, Ruta de la Seda de Salud, Ruta de la Seda Inteligente (Digital) y Ruta de la Seda por la Paz, y sus principios: abierta a la cooperación, de beneficio

mutuo, armonioso e inclusivo y orientada al mercado (Belt and Road Portal, s. f.), con foco, principalmente, en el desarrollo económico para lograr un balance entre capacidades económicas y militares.

La Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI se desarrolla para unir a China con Europa, el primero por vía terrestre a través de Asia Central y el Oriente Medio, y el segundo por vía marítima a través de Asia sudoriental y meridional, la ambiciosa idea de construcción de una vasta red de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, puertos, así como la conectividad de las redes energéticas transfronterizas y la instalación de redes de fibra óptica, y las facilidades de transporte aéreo civil, entre otros, son una realidad en países asiáticos y europeos.

En el Libro Blanco de la cooperación internacional para el desarrollo de China de 2021 se reconoce al BRI como un elemento clave de la cooperación china y se enumeran los pilares en que se sustenta este proyecto (The State Council Information Office of the People's Republic of China, 2021):

1. Coordinación de políticas: es la base del fortalecimiento de la confianza política mutua, el desarrollo de la cooperación pragmática y la integración de los intereses con los participantes del BRI, para la búsqueda del entendimiento, la creación de sinergias comunes y el respeto a las diferencias. Incluye:
 - La construcción de plataformas para que el BRI se adapte a las estrategias de desarrollo de los participantes como la Agenda 2063 de la Unión Africana, el Master Plan de Conectividad 2025 de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental [ASEAN], la estrategia de conectividad Europa-Asia de la Unión Europea, la visión de un nuevo Pakistán; la iniciativa de transformación de Laos de un país rodeado de tierra a un país conectado por tierra, los proyectos masivos de infraestructura de Filipinas bajo el programa Construir,

Construir, Construir, la iniciativa Bright Road de Kazajistán, y el Camino al Desarrollo de Mongolia.

- La creación de oportunidades para la integración económica y comercial regional como el Parque Industrial Gran Piedra China-Bielorrusia conocido como la perla de la Ruta Económica de la Seda.
2. Fortalecimiento de la conectividad de infraestructura: es la clave de la cooperación en el marco del BRI a través de la construcción de carreteras de alta velocidad, ferrovías, puertos, puentes y redes cableadas de telecomunicaciones a lo largo de los seis corredores, las seis rutas y múltiples países y puertos.
- Construcción de seis corredores y seis rutas, con énfasis en los corredores económicos China-Pakistán, China-Península Indochina, Bangladesh-China-India-Myanmar, China-Asia Central-Oeste de Asia, y la conexión de 100 ciudades de 20 países en Europa y Asia, lo que ha contribuido a la estabilización de las cadenas de suministro y la industria internacional durante la pandemia del COVID-19.
 - Construcción de corredores logísticos en el marco de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI.
 - Construcción de *hubs* de transporte aéreo, en especial en Pakistán, Nepal, Maldivas, Cambodia, Zambia, Zimbawe y Togo.
3. Promoción del comercio sin obstáculos: a través del incremento de la capacidad y la infraestructura comercial de los países y la facilitación del comercio.
4. Profundización de la integración financiera: a través de la optimización de los sistemas financieros de los países y la construcción de plataformas multilaterales de financiamiento como el Centro de Cooperación Multilateral para el Financiamiento al Desarrollo como parte de un esfuerzo conjunto de

China con el Banco Mundial, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversión, el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

5. Fomento de vínculos pueblo a pueblo: mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, incremento de los intercambios pueblo a pueblo y profundización de la cooperación cultural con los países miembros del BRI.

En la ejecución del BRI, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura [AIIB, por sus siglas en inglés], en el que participan varios aliados de Estados Unidos como Reino Unido, Alemania, Australia y República de Corea, ha jugado un papel decisivo.

El megaproyecto chino se distingue por su connotación geopolítica y geoestratégica, al facilitarle a China vías de acceso a África, Europa y Medio Oriente sin tener que usar el estrecho de Málaga, el paso comercial más transitado del mundo y clave para la conexión entre la zona norte del Índico y la región de Asia-Pacífico;³ por ello, es un lugar estratégico y patrullado por la 7.^a Flota del Pacífico de los Estados Unidos, que lo considera un bien común global. Un conflicto en el Mar del Sur de China está latente y es un factor de desestabilización del orden mundial.

El crecimiento de China ha generado fuertes realineamientos estratégicos. Zbigniew Brzezinski había previsto el auge y crecimiento de la región y aconsejaba su control al señalar que

[...] la potencia que domine Eurasia podrá controlar dos de las tres regiones del mundo más avanzadas y económicamente más

³ Por la zona transita aproximadamente el 60 % del comercio marítimo mundial, superando los 150 buques diarios y es la principal vía de abastecimiento de petróleo de dos de los principales consumidores asiáticos: China y Japón.

productivas, [...] el control sobre Eurasia supondría, casi automáticamente, la subordinación de África, volviendo geopolíticamente periféricas a las Américas y a Oceanía con respecto al continente central del mundo. (Brzezinski, 1998)

Con la ejecución de la iniciativa, China está construyendo, de manera acelerada, la infraestructura necesaria que le permita establecer enlaces marítimos –incluyendo el Océano Índico hasta la costa oriental africana– y ferroviarios entre China y Europa pasando por Kazajistán, Rusia, Bielorrusia y Polonia para terminar en Europa Occidental.

Mientras se acelera la competencia comercial, monetaria y militar con los Estados Unidos, China ha profundizado sus vínculos económicos con Europa, a través de alianzas y adquisiciones empresariales o tentando a los gobiernos europeos con la perspectiva de asociarse al BRI, a la vez que fortalece las atractivas variantes de la Ruta de la Seda Sanitaria y Digital, que le confiere al proveedor chino una posición de liderazgo como principal suministrador de servicios de telecomunicaciones a través de la generación de estándares 5G. El desarrollo tecnológico digital de China, en particular en la 5G, ha sido percibido por Estados Unidos como una amenaza estructural a su liderazgo y seguridad, lo que ha motivado presiones sobre sus aliados para frenar el peso de China en el control de las plataformas de comunicación global. En esta área, China supera a rivales conocidos de la tecnología como Corea del Sur, Japón y Estados Unidos, cuya narrativa antichina lo tilda de “tirano tecnológico”.

La influencia china se abre paso a través del BRI en Asia, África, América Latina y Europa, proceso en el que la inversión y el financiamiento intenta construir asociaciones en diferentes gradaciones (asociaciones estratégicas, asociaciones estratégicas integrales, etcétera). El desarrollo de infraestructura tributa tanto al crecimiento y conectividad de los países como a la internacionalización de los capitales chinos, articulando corredores marítimos y terrestres.

En otros espacios geográficos acelera los acuerdos e iniciativas en posiciones clave como Pakistán, Birmania y Sri Lanka, a lo que se

sumó, en plena pandemia, un histórico acuerdo por 25 años con Irán. El acuerdo con la nación persa es un compromiso a largo plazo de inversiones chinas en infraestructura para modernizar la industria, que evidentemente abarca a los hidrocarburos, cuyas exportaciones se encuentran bloqueadas por Estados Unidos. Esto garantiza la presencia china en el Índico y es un claro desafío a Washington.

Proyecto Indo-Pacífico

Comúnmente cuando se habla del proyecto Indo-Pacífico se le asocia a la versión impulsada por Estados Unidos que se asume como líder de la propuesta. Si bien existe un sustrato común en las visiones de sus miembros referidas a la pertinencia del libre comercio y la navegación, la aceptación de un orden basado en reglas, y la seguridad –con énfasis en la marítima–, existen matices dados por los intereses, suspicacias y temores que animan a los participantes, que cristalizan en enfoques que, sin ser enfáticos en las diferencias, precisan hasta dónde asumen otras visiones.

Cuadro 1. Diferentes visiones del Indo-Pacífico

Actor	Término para designar el espacio	Cobertura geográfica	Foco de la propuesta	Preferencias por el orden internacional
ASEAN	Indo-Pacífico	No definido geográficamente	Cooperación y desarrollo	multilateral
Australia	Indo-Pacífico	Asia-Pacífico y costa este africana del Índico y Antártida	Seguridad	minilateral
Estados Unidos	Indo-Pacífico Libre y Abierto	Asia-Pacífico, India, Antártida	Seguridad, competencia estratégica	bilateral, minilateral
India	Indo-Pacífico	Asia Pacífico y costa noreste de África y Medio Oriente	Seguridad marítima	multilateral
Japón	Indo-Pacífico Libre y Abierto	Costa Este de África, Medio Oriente, India, Asia-Pacífico y costa Oeste de América del Norte y América del Sur y Antártida	Seguridad, contención de China	bilateral, minilateral

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ASEAN, 2019; Ministerio de Defensa de Japón, s. f.; White House, 2021b; Modi, 2018 y Heiduk y Wacker, 2020.

En los países de la ASEAN en 2019, solo el 17,2 % considera que el concepto constituye una opción viable para un nuevo orden regional, el 11,8 % piensa que el concepto tiende a desvanecerse; el 61,3 % argumenta que el concepto es poco claro y requiere mayor elaboración; el 25,4 % considera que tiene como objetivo contener a China; y el 17,3 % el concepto podría socavar la relevancia de la ASEAN y su posición en el orden regional. Nótese el peso de los que opinan que el concepto no ha sido lo suficientemente trabajado y operativizado (Seah et al., 2021).

Muchos países del área, si bien son recelosos del papel y poder alcanzados por China, tienen en ese país un socio económico importante y no consideran políticamente conveniente suscribir la perspectiva estadounidense de una asociación cuyo objetivo no declarado, pero sí visible, es enfrentar/contener a China. Otros dos factores que obstruyen la aceptación de la visión de un Indo-Pacífico Libre y Abierto [FOIP, por sus siglas en inglés] es la desconfianza sobre la solidez y sostenibilidad del compromiso estadounidense con el área, y la percepción de que la centralidad de ASEAN puede resentirse frente al liderazgo estadounidense.

Entre la administración Obama y la administración Trump se produce un ajuste de la visión de Estados Unidos del Indo-Pacífico en términos geográficos y en las formas bajo las cuales pretende liderar el área. Bajo la administración Obama, el término utilizado en las estrategias es Asia Pacífico, pero habría que distinguir incluso que la proyección hacia ese espacio evoluciona incluyendo el Índico, lo que cristaliza bajo el discurso del Indo-Pacífico que caracteriza a la administración Trump.

La estrategia del gobierno de Obama tiene dos componentes fundamentales: el *Pivot to Asia*, que significa la reorientación de recursos económicos y militares del eje Atlántico y el Medio Oriente⁴ hacia el Asia Pacífico atendiendo a su dinamismo económico y al peso de

⁴ Esto tiene que ver con los cambios previsibles en la matriz energética de Estados Unidos y la menor dependencia del suministro del Medio Oriente.

China en el área; y el *rebalancing*, que significa el reconocimiento de que ningún país en solitario –Estados Unidos incluido– ni las potencias regionales socias o aliadas en conjunto tienen capacidad para enfrentar a China y Rusia en una perspectiva multidimensional, por lo que se requiere de alianzas para nivelar el terreno geoestratégico, en el que el papel de la India es crítico.

La administración Trump, bajo las presiones de la competencia estratégica con China, colocó el tema como un pilar del enfrentamiento a su rival y reforzó el empeño en operacionalizarlo. Ello se evidenció en documentos emitidos por la Casa Blanca y el Departamento de Estado y en las declaraciones y discursos de funcionarios de primer nivel de ese país. En la Estrategia Nacional de Seguridad de 2017 se plantea:

Estados Unidos alentará la cooperación regional para mantener vías marítimas libres y abiertas, prácticas transparentes de financiamiento de infraestructura, comercio sin obstáculos y la resolución pacífica de disputas. Buscaremos acuerdos comerciales bilaterales sobre una base justa y recíproca. Buscaremos un acceso equitativo y confiable para las exportaciones estadounidenses. Trabajaremos con socios para construir una red de estados dedicados al libre mercado y protegidos de fuerzas que subvertirían su soberanía. Fortaleceremos la cooperación con los aliados en infraestructura de alta calidad. Trabajando con Australia y Nueva Zelanda, apoyaremos a los estados socios frágiles en la región de las Islas del Pacífico para reducir su vulnerabilidad a las fluctuaciones económicas y los desastres naturales (White House, 2017).

Este giro en la evaluación del escenario estratégico viene acompañado de una retórica más agresiva contra China y del esfuerzo por construir y profundizar redes asociativas centradas en lo económico y en la seguridad con aliados y socios en el Indo-Pacífico. La administración Trump reconoce haber asumido la visión del FOIP tal como fue desarrollada por Japón en sus principios básicos, coincidentes con los publicados por el Departamento de Estado, de Comercio y de Defensa.

Sin embargo, el documento desclasificado en 2021 *U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*, firmado por el presidente en febrero de 2018, hace explícitas las razones geopolíticas que animan al proyecto estadounidense: mantener la primacía estratégica en el Indo-Pacífico y promover el orden económico liberal; preservar la paz, incluso a través del uso de la fuerza; promover la influencia estadounidense; y mejorar la credibilidad y efectividad de sus alianzas (White House, 2021b).

El citado documento enuncia los supuestos sobre los que se diseñó la estrategia del FOIP:

- la seguridad y prosperidad dependen del acceso libre y abierto a la región indo-pacífica;
- la pérdida de la supremacía en la región podría debilitar la capacidad de Estados Unidos para alcanzar sus intereses globales;
- los cambios en los equilibrios de poder regionales continuarán impulsando la competencia en seguridad, lo que conducirá a una mayor inversión en defensa por parte de muchos, incluidos Japón y la India;
- el fortalecimiento de las alianzas resulta clave para prevenir conflictos y hacer avanzar los intereses vitales;
- China pretende disolver las alianzas y asociaciones de Estados Unidos en la región;
- una India fuerte cooperando con países con ideas afines podría actuar como contrabalance a China;
- el incremento de la influencia económica, militar y diplomática de China continuará creciendo en el corto plazo y desafiará la capacidad de Estados Unidos para lograr sus intereses nacionales;

- China busca dominar la frontera tecnológica y ponerla al servicio del autoritarismo, de igual forma, sus controles de vigilancia digital y sus operaciones de influencia obstaculizarán los esfuerzos para promover los intereses de Estados Unidos tanto en la región del Indo-Pacífico como en el hemisferio occidental;
- China dará pasos asertivos para forzar la unificación con Taiwán;
- Rusia se mantendrá como un actor marginal en el Indo-Pacífico con relación a Estados Unidos, China y la India.

El documento muestra como “estado final deseado” el dominio de la región, para lo que se propone revitalizar la asistencia técnica a los gobiernos afines; desarrollar una diplomacia pública para contrarrestar las campañas informativas chinas; alinear la estrategia de Estados Unidos con la de Australia, Japón y la India; convertir el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad [Quad] en el eje del esquema de seguridad, y empoderar a Japón para convertirlo en un pilar regionalmente integrado y tecnológicamente avanzado de la arquitectura de seguridad.

Se plantea elevar el papel regional de la India, ofreciéndole apoyo diplomático, militar y de inteligencia para enfrentar las disputas fronterizas con China, promover la política india del *Act East* y su aspiración del ser un poder global.

Los objetivos y acciones frente a China son detallados minuciosamente y abarcan una gama amplia de temas, en los que se observa una marcada intención de ampliar la ventaja de Estados Unidos en el comercio, la competitividad, la innovación tecnológica, lo militar, lo relacional y la inteligencia. En el campo de la propaganda, el documento plantea la promoción de los valores estadounidenses como vía para mantener su influencia y contrarrestar el modelo de gobierno chino, y desarrollar capacidades y conceptos para vencer a China en todo el espectro del conflicto y mecanismos de información

pública que resalten la inobservancia por parte de China de esos valores.

Las acciones para enfrentar la rivalidad con China abarcan tanto los instrumentos de la contención como los de la disuasión, y las acciones para la desestabilización interna de China a fin de reducir la base de apoyo a su proyecto e iniciativas por parte de países con los cuales sus relaciones son fluidas. De manera explícita se propone mejorar la presencia militar estadounidense en el área y ayudar a aliados y socios a garantizar la independencia estratégica frente a la coerción china y ampliar las alianzas que limiten la influencia china.

La letra del documento no deja dudas de que el objetivo principal del FOIP es la contención a China, propósito que Estados Unidos no puede lograr de manera independiente ni garantizar que lo hagan sus aliados de la región sin su presencia, apoyo y presión.

Gran Eurasia

El proyecto de la Gran Eurasia, impulsado por Rusia, es en la actualidad el punto culminante de la evolución de la proyección regional y global de ese país como parte de una reorientación del foco estratégico desde Occidente –fundamentalmente Europa– a Asia-Pacífico, incluyendo los países de Asia Central con los que Rusia mantiene una relación muy estrecha, en particular a través de la Unión Económica Euroasiática [UEEA].

Motivado por la frustración ante el escaso desarrollo de una “alianza ruso-europea” y la percepción de que Europa no reconocería a Rusia como un socio de suficiente peso en el orden internacional, así como, por el dinamismo económico mostrado por Asia-Pacífico y el temor a quedar relegado en su relación con esa área, el proyecto de la Gran Eurasia apunta a una asociación estratégica con China y la región asiática para proyectar a Rusia como poder beligerante en la conformación de un orden multipolar.

La propuesta de la Gran Eurasia tiene su antecedente inmediato en el Pivote a Asia o hacia el Este, idea esbozada por Vladimir Putin

en un artículo previo a la Cumbre de la Cooperación Económica Asia-Pacífico [APEC por sus siglas en inglés] de 2012, donde fue presentada oficialmente, resaltando su importancia para el desarrollo interno de Rusia (Putin, 2012). El pivote Asia había sido desarrollado con mayor detalle en un informe pionero de Valdai Club de 2012⁵, donde quedan claras las motivaciones que impulsan el cambio en el foco estratégico de Rusia (Karaganov et al., 2012):

- Falta de avances en la relación con Europa y Occidente.
- Percepción de debilidad y vacío de seguridad en el Lejano Oriente y la Siberia por el bajo desarrollo y la despoblación en la zona.
- Temor a quedar fuera de las estructuras y mecanismos de negociación internacional de Asia-Pacífico.
- Interés de sus socios asiáticos, en especial de China, de desarrollar una asociación estratégica con Rusia y reconocerlo como un actor confiable y responsable.
- La posible percepción de los socios -tanto de Occidente como del Oriente- de que la política deliberada de Rusia de no asumir una postura en lo referido a la relación Estados Unidos-China, puede responder a una intencionalidad rusa de incentivar un conflicto entre esos dos países, lo que la obligaría a tomar partido.
- Necesidad de impulso al desarrollo interno a través de un megaproyecto de desarrollo en un contexto de estancamiento económico y descontento social.

A estas motivaciones deben añadirse dos elementos: la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN] en territorios

⁵ Este primer informe de Valdai forma parte de una serie de seis trabajos (2012-2018) que desarrollan la visión de la Gran Eurasia siguiendo las señales de la política exterior de Moscú. Una característica de un grupo de tanques pensantes rusos, del que forma parte Valdai, es la articulación directa con el primer nivel de gobierno, de lo que se infiere que buena parte de los trabajos, o bien responden a la solicitud de la dirección del país o al menos son considerados seriamente en la toma de decisiones estratégicas.

de Europa del Este y las sanciones impuestas a Rusia por parte de Estados Unidos y la Unión Europea tras la anexión de la península de Crimea.

Los principales elementos que conforman el eje de la propuesta (Karaganov et al., 2012) son:

- Un impulso a la actividad de la política exterior rusa en Asia, a una estrategia de desarrollo integral hacia esa área, a los esfuerzos para crear la UEEA y a las ideas propuestas para un espacio humano, económico y energético común en Europa.
- La elaboración e implementación de una nueva estrategia de desarrollo para Siberia y el Lejano Oriente Ruso, basada en el desarrollo de la infraestructura, la producción y procesamiento de materias primas, la industria alimentaria para el abastecimiento a los mercados asiáticos, y otras industrias intensivas en agua.
- La atracción de inversión hacia las regiones trans-Urales de Rusia, provenientes de China, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, la ASEAN y la Unión Europea, preservando la soberanía rusa.
- El traslado de la capital rusa, o algunas de sus funciones, a la Siberia y el Lejano Oriente Ruso.

La propuesta de Valdai fue acogida por el gobierno ruso, incorporando el giro hacia Asia como una de las prioridades de su gestión, en palabras de Putin: “La reorientación de Rusia hacia el Océano Pacífico y el desarrollo dinámico de todos sus territorios orientales no solo abrirá nuevas oportunidades económicas y nuevos horizontes, sino también ofrecerá instrumentos adicionales para una política exterior activa” (Putin, 2013b).

En la inauguración del Foro Económico de San Petersburgo, el mandatario ruso presentó los principales proyectos en el marco de la reorientación de la política exterior rusa hacia el Pacífico, que incluían un tren alta velocidad entre Moscú y Kazan, la expansión de

la capacidad de la ferrovía transiberiana, un oleoducto en el Lejano Oriente ruso con alcance hasta China; la firma de un acuerdo entre Rosneft y la *China National Petroleum Corporation* [CNPC] para la venta de 46 millones de toneladas anuales de petróleo ruso por 25 años; y la construcción de un puente ferroviario que da acceso a Rusia a los mercados de Asia-Pacífico con una capacidad de carga inicial de 5 millones de toneladas anuales a incrementarse hasta 20 millones (Putin, 2013a).

Luego del giro decisivo de Moscú hacia el Este, la formalización de la UEEA en 2015, y la firma ese año de la declaración conjunta para la convergencia de la UEEA y el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda, en el año 2016 Valdai propone la idea de la Gran Eurasia, con énfasis en la dimensión institucional. En la perspectiva rusa, los instrumentos legales y burocráticos de la UEEA y el desarrollo de proyectos en áreas como la farmacéutica, electricidad, energía y financiera, brindan oportunidades para su imbricación con la Ruta de la Seda china.

Valdai propone la construcción de una agenda común entre Rusia y China, la creación de mecanismos institucionales para la cooperación sistemática, que incluya la cooperación entre autoridades estatales y las instituciones supranacionales de la UEEA, entre las instituciones financieras de ambos proyectos –el Fondo de la Ruta de la Seda y el Banco de Desarrollo Euroasiático–, y el intercambio entre empresarios, expertos y sociedad civil. En este empeño se incluyen, además de la UEEA, la OCS y la OTSC (Bordachev, 2016). En la propuesta rusa puede encontrarse un símil a la comunidad de destino compartido sustentada en la narrativa china, que Putin ha planteado en términos de la construcción de una comunidad euroasiática desde el Atlántico hasta el Pacífico (Putin, 2017).

La OCS tiene especial relevancia como plataforma efectiva para la cooperación internacional en seguridad a nivel euroasiático, especialmente con la inclusión de la India y Pakistán, y la ampliación de la cooperación con Irán, Mongolia, Afganistán y “potencialmente Corea del Sur” (Bordachev, 2016). Es un espacio clave con un alto

potencial geopolítico atendiendo a la presencia de actores cuya atención es disputada por los contendientes de la competencia estratégica y tienen capacidad para desbalancear los equilibrios de poder a nivel mundial, en especial los casos de India, Irán y Turquía. La relación militar entre Rusia y China también tiene un peso relevante tanto por el lugar de Rusia como principal suministrador de armamento a China (Serbin, 2019) como por el simbolismo de la cada vez mayor aproximación militar entre ambos países como reafirmación de un compromiso acelerado en el tiempo por los avances estadounidenses manifiestos en el activismo del Quad y la creación de la alianza estratégica militar entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia [AUKUS].

Más allá de declaraciones y avances en la relación entre ambas potencias, aún se mantienen las suspicacias sobre la sostenibilidad de la alianza estratégica, teniendo en cuenta las tradicionales fricciones entre ambos países, en especial sobre el nivel de compromiso de la alianza militar con China y la disposición del país asiático de considerar a Rusia como una potencia de su mismo nivel. En cualquier caso, una evaluación objetiva debe tomar en consideración en qué medida un actor necesita del otro para reafirmarse como potencia y enfrentar amenazas externas en sus fronteras y áreas de influencia tradicionales.

Cuadro 2. Intereses y ventajas de Rusia en la asociación con China

Qué tiene Rusia para ofrecer a China	Qué busca Rusia en la asociación con China
<p>Su posición como potencia militar de primer orden y proveedor de armamento.</p> <p>Recursos naturales, especialmente petroleros y gasíferos.</p> <p>Extensión territorial y ubicación geográfica estratégica entre Europa y Asia, particularmente importante para el proyecto chino del BRI que está basado en la infraestructura física. Rusia y Asia Central pueden ser la ruta de entrada de China y Asia a Europa.</p> <p>Liderazgo indiscutible en Asia Central, en especial en las repúblicas de la antigua URSS con capacidad de atracción de otros actores como India, Irán, Turquía, Corea.</p> <p>Papel de “acomodador / amortiguador” ante escalada de tensiones en Asia-Pacífico, a partir del rebalance de Obama hacia esa zona.</p> <p>Un aliado en la arena internacional a favor de la multipolaridad y un liderazgo no-occidental.</p>	<p>Reconocimiento como actor de peso para relanzar su influencia mundial</p> <p>Impulso al desarrollo económico interno, en especial de las zonas más relegadas y despobladas, en un contexto de declive económico.</p> <p>Impulso a la modernización tecnológica nacional.</p> <p>Reafirmación de liderazgo en Asia Central a través del desarrollo económico y la cooperación en seguridad. Esa reafirmación parte del reconocimiento de Beijing del liderazgo ruso en la zona.</p> <p>Facilitar la relación con los países de la ASEAN y otros actores asiáticos como Corea del Sur.</p> <p>Mayor estabilidad en el entorno de sus relaciones económicas ante el incremento de tensiones en su frontera con Europa.</p> <p>Un aliado en la arena internacional a favor de la multipolaridad y un liderazgo no-occidental.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, no deben menospreciarse los obstáculos o puntos ca-
lientes de la relación, que no necesariamente tienen que ser insalva-
bles a tenor de los intereses mutuos:

- Asimetría entre Rusia y China y la interrogante sobre si Chi-
na reconoce a Rusia como un aliado en igualdad de condicio-
nes o una suerte de “hermano menor”.
- Matices en las concepciones sobre la multipolaridad de am-
bos actores: China con una multipolaridad en clave de bipola-
ridad vis a vis con Estados Unidos, y Rusia con una idea poco
clara sobre su papel en la conformación de un orden multipo-
lar no-occidental, último aspecto este en el que ambos coin-
ciden (Serbin, 2019) y que varios autores sostienen como la
principal motivación de la alianza estratégica entre ambos.

- La eventual contradicción entre el interés ruso de promover el BRI en Asia Central a través del marco multilateral de la UEEA y el interés chino de preservar la identidad nacional del proyecto BRI (Pieper, 2018).
- Vinculado a lo anterior, el temor de Rusia de que la propensión a la bilateralidad que ha mostrado China en el BRI erosione su papel como vocero de la región en la relación con China. Ello ha motivado que, ante la intención china de trasladar el foco de la OCS al diálogo económico, Rusia haya estimulado la incorporación de otros miembros y observadores (India, Turquía, Irán, por ejemplo) que por sus reticencias pudieran moderar la influencia económica, y así reafirmar su propio liderazgo en la zona, más asentado en las dimensiones militar y de seguridad.

Aunque varios autores remarcan el carácter estratégico y duradero del compromiso entre ambos liderazgos, no queda clara cuál sería la respuesta ante un intento de “atracción” por parte de Occidente –sea la Unión Europea o el propio Estados Unidos, aun cuando no se prevé que la confrontación con China desaparezca– que ponga a prueba la fortaleza del compromiso de uno y otro lado.

Build Back Better World [B3W]

Ante el empuje del BRI, único de los proyectos con alcance global, la administración Biden durante la Cumbre del G7 de junio de 2021, lanzó la iniciativa B3W que pretende movilizar capital privado en cuatro áreas clave: clima, salud y seguridad sanitaria, tecnología digital y equidad e igualdad de género, a través de inversiones de las instituciones financieras para el desarrollo de Estados Unidos y sus principales aliados (White House, 2021a).

El B3W tendrá cobertura global, con proyección hacia América Latina y el Caribe, África y el Indo-Pacífico. Como puede apreciarse existe una clara intención de equiparar –al menos en cobertura y

contenido— la propuesta china del BRI, pero a diferencia de este está por ver si la capacidad para movilizar recursos y articular proyectos con la agilidad, magnitud de recursos involucrados y garantía de financiamiento puede emular con la propuesta China, que sobre la marcha se viene adaptando a las cambiantes demandas que se han generado al calor de la pandemia. De momento, no están definidos los montos de inversión con los que contará el proyecto.

Es pertinente destacar que B3W es la extensión internacional del proyecto del mismo nombre doméstico, con la particularidad de que el internacional se propone involucrar los recursos de los aliados ante la imposibilidad de sostenerlo con los propios. En la disputa, el B3W califica en esencia como una opción por la competencia y no por la contención, aunque utiliza un criterio de certificación de calidad para descalificar los proyectos chinos, lo cual los acerca a la contención.

Códigos geopolíticos a través de las iniciativas que disputan el orden internacional

A manera de resumen, el Cuadro 3 sintetiza los códigos geopolíticos de las potencias que disputan el orden internacional, en los términos en que los definen Flint y Taylor (2018), como códigos operacionales sobre los que se sustenta la proyección externa de un país a partir de la definición de intereses estratégicos, la identificación de aliados, la percepción de amenazas a sus intereses, así como la respuesta planificada a esas amenazas y la forma de justificarlas ante la opinión pública y la comunidad internacional a través del diseño de narrativas.

Cuadro 3. Códigos geopolíticos a través de las iniciativas que disputan el orden internacional

Potencias que disputan el nuevo orden global	Intereses estratégicos	Aliados	Amenazas reales y percibidas	Respuestas	Narrativas
China	Reconfiguración del orden internacional hacia un orden multipolar / multicéntrico que reconozca a China como potencia	Rusia	Políticas de contención y alineamiento en torno a Estados Unidos Guerra tecnológica Taiwán Intentivos a la disidencia interna y los conflictos étnicos.	BRI RCEP	De la tolerancia estratégica a la asertividad Comunidad de destino compartido
Estados Unidos	Proteger la seguridad nacional Pax americana Preservar la paz, incluso a través de la fuerza Incrementar su influencia Evitar la diseminación de armas nucleares	Quad (India con reticencias, a pesar de que Estados Unidos lo considera un socio principal de defensa) AUKUS Reino Unido	Expansión de la influencia económica, política y militar de China (especialmente la creciente presencia en el desarrollo de infraestructuras marítimas y la competencia tecnológica)	FOIP BUILD Act B3W	Presentación de la disputa estratégica como el enfrentamiento entre un orden liberal y otro coercitivo Narrativa antichina
Rusia	Restaurar el poder económico de Rusia y restablecer su influencia en el mundo	China, Bielorrusia, Kazajistán	No ser reconocido como un actor de peso por parte de las potencias occidentales, especialmente la subestimación por parte de la UE. La expansión de la OTAN en Europa Occidental. Quedar marginada del dinamismo de la región asiática	Unión Económica Euroasiática Organización de Cooperación de Shanghái Gran Eurasia	

Fuente: Elaboración propia.

De los megaproyectos en que se dirime el nuevo orden global, solo del BRI y del Indo-Pacífico existen evidencias de presencia e impactos en América Latina y el Caribe, sea por la participación directa de la región [BRI], por la utilización de aliados para obstaculizar el avance de China (Indo-Pacífico) o por la tensión que genera para la región un escenario más confrontativo (Indo-Pacífico); la de la Gran Eurasia (salvo la relación con Rusia y el acercamiento puntual de países como Cuba a la UEEA en calidad de observador) se encuentra aún limitada a una etapa exploratoria de las potencialidades de

la relación con la UEEA que, de cambiar la amplitud de miras de la región en busca de una mayor autonomía, este espacio se abre como una alternativa para la diversificación de las relaciones.

América Latina y el Caribe frente a un orden internacional en transición. Escenarios geopolíticos regionales

Las tensiones generadas por los ajustes en el poder mundial desafían a la región a gestionar, con los menores costos para sus relaciones y desarrollo, las tiranteces entre China y Estados Unidos, produciéndose un redimensionamiento estratégico del papel de la región y un reforzamiento de las presiones de Estados Unidos para impedir/limitar las relaciones con actores extrarregionales que disputan su supremacía. Para ello, precisa desembolsar recursos que compitan con los otorgados por sus rivales.

La disputa no se dirime solo en el campo de la competencia, lo cual sería favorable porque ampliaría la oferta de proyectos para el crecimiento de la región. Sin embargo, su carácter conflictivo y la resistencia de Estados Unidos a admitir sus desventajas en áreas críticas, lo llevan a aplicar medidas coercitivas y presiones en el campo político-diplomático y económico que sancionan las relaciones con China.

China y Estados Unidos como socios económicos de la región: una aproximación sucinta

El peso de China como socio comercial, comparado con el de Estados Unidos, ha tenido un crecimiento acelerado en la última década como puede apreciarse en la Tabla 1. Resulta relevante el hecho de que el país asiático se ha convertido en el principal socio comercial para la mayor parte de Suramérica. Para el año 2019 el comercio de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela sobrepasaba el registrado con Estados Unidos. Y con República Dominicana, Ecuador, Colombia, Bahamas y México,

aunque no es el principal socio, se registra un incremento abrupto del comercio con China. Llama la atención que Paraguay, sin tener relaciones diplomáticas con China, ésta se ubica en para el 2019 como principal socio comercial, lo que se explica por el crecimiento de las importaciones de esa procedencia.

Una idea aproximada del financiamiento gubernamental de Estados Unidos y China a América Latina y el Caribe puede inferirse de la comparación del otorgado por instituciones financieras estatales chinas y la US International Development Finance Corporation [DFC]. Entre 2005 y 2020, China otorgó préstamos a la región por valor de 136 811 millones de dólares, de los cuales 62 200 millones se destinaron a Venezuela, 29 700 millones a Brasil, 18.400 millones a Ecuador, 17 100 a Argentina y 4 571 millones a países del Caribe (Gallagher y Myers, 2020). En el mismo período, la DFC financió proyectos por alrededor de 10 261 millones de dólares, de los cuales México fue el destino de 1 239 millones, Brasil de 1.415 millones, Colombia de 1 316, Chile de 936 millones y el Caribe de 434 millones (DFC, 2021). Si bien este registro no cubre todas las fuentes de financiamiento gubernamental puede ofrecer una referencia comparativa de los recursos que desde la política han sido puestos en función de la proyección exterior de ambas potencias.

Durante la administración Trump, la atención a la región disminuyó sustancialmente, lo que se reflejó en una reducción significativa de la asignación de recursos para operaciones externas en América Latina y el Caribe: en 2021 la ayuda estadounidense se redujo en 18 % respecto al año anterior. Como muestra la Tabla 2, la disminución de los montos se verifica en todos los países de la región a excepción de Venezuela,⁶ lo que puede indicar una redefinición de las prioridades hacia la subversión política en ese país en detrimento de otros objetivos asociados a la cooperación y el desarrollo.

⁶ El incremento del presupuesto del programa regional de la USAID responde a la propuesta de la administración Trump de canalizar el presupuesto de la Inter-American Foundation a través de los programas de la USAID.

2. América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa

Tabla 1. Comercio exterior de América Latina y el Caribe con China y Estados Unidos (2010 y 2019) (millones de dólares estadounidenses)*

	Exportaciones China		Exportaciones Estados Unidos		Importaciones China		Importaciones Estados Unidos	
	2010	2019	2010	2019	2010	2019	2010	2019
Antigua y Barbuda	0,09	0,99	10,35	3,66	43,09	42,88	165,14	274,01
Argentina	6 112,96	7 048,85	3 607,63	4 026,93	7 385,27	9 266,84	6 351,20	6 217,04
Bahamas	5,48	52,91	471,50	605,13	1,84	110,51	2 600,10	3 373,24
Barbados	3,28	9,79	78,18	92,63	61,68	97,65	525,73	594,53
Belice	1,25	0,65	138,54	44,44	77,43	154,19	335,41	435,80
Bolivia	211,11	443,15	691,54	435,07	658,32	2 135,33	733,62	617,82
Brasil	32 508,23	64 657,14	19 466,06	29 539,52	27 903,52	38 032,94	28 899,72	32 234,20
Chile	17 640,96	22 218,84	6 924,97	9 573,60	10 048,88	16 603,23	10 011,06	13 747,01
Colombia	2 027,43	4 690,15	16 971,17	12 148,66	5 547,94	11 016,94	10 532,00	13 375,30
Costa Rica	747,15	209,92	3 556,90	4 846,13	1 041,16	2 349,34	6 333,70	6 192,21
Cuba	54,94	61,57	0,55	4,68	1,358,30	1,027,40	474,11	367,71
Dominica	0,08	0,01	1,35	1,91	8,58	6,96	73,28	341,58
República Dominicana	111,30	450,90	3 560,31	5 451,19	791,49	3 937,98	6 480,41	10 725,82
Ecuador	337,08	2 944,05	6 051,80	6 691,28	1 770,32	3 896,62	5 201,74	5 261,89
Granada	0,03	0,02	4,35	7,11	13,99	16,87	99,40	180,47
Guatemala	41,45	208,24	3 289,14	3 625,82	1 128,45	2 491,28	5 126,86	7 361,37
Guyana	10,05	26,33	92,32	45,40	87,87	232,00	401,61	73,69
Haití	7,50	6,27	533,11	1 001,10	240,70	541,26	488,70	494,00
Honduras	75,62	7,76	1 046,26	1 029,91	556,42	1 478,78	2 887,18	3 317,69
Jamaica	3,07	27,69	661,05	611,03	270,73	526,90	1 875,09	2 868,13
México	4 646,71	8 255,69	238 684,42	370 766,75	48 735,85	88 415,39	153 707,79	218 068,72
Nicaragua	10,49	24,49	606,35	1 320,30	394,93	573,99	910,87	1 221,04
Panamá	39,68	65,48	211,58	102,42	525,57	1 341,03	2 474,22	3 278,34
Paraguay	39,63	12,20	66,52	161,11	3 475,27	4 300,79	431,83	1 072,84
Perú	5 501,13	13 079,68	5 718,57	5 692,81	5 448,01	11 130,63	6 195,37	9 066,39
San Kitts y Nevis	0,00	0,07	23,70	24,86	3,64	8,70	183,37	194,72
Santa Lucía	0,65	0,14	124,25	32,95	13,90	35,89	271,51	266,59
San Vicente y las Granadinas	0,07	0,00	1,75	4,07	20,73	21,49	125,21	136,41
Surinam	5,51	27,66	55,96	17,23	39,04	152,99	125,41	370,95
Trinidad y Tobago	33,84	120,76	5 278,69	2 447,70	388,66	296,51	1 811,17	1 331,76
Uruguay	419,68	2 033,99	200,50	456,39	1 149,51	1 491,37	814,02	762,33
Venezuela	5 155,00	3 363,04	32 996,00	1745,06	4 368,62	1 820,20	10 471,89	1 070,86

Fuente: Elaboración propia sobre la base del FMI (2021).

* Se resaltan cifras en negrita para señalar con qué país las exportaciones o importaciones tienen un mayor peso en 2019 y los países resaltados en negrita son aquellos para los que China es un socio comercial de mayor importancia que Estados Unidos.

Nota: Se seleccionó 2019 como año de fin del período para que los datos no estuvieran sesgados por el impacto de la crisis derivada de la pandemia.

*Tabla 2. Asignación de presupuesto para operaciones exteriores de Estados Unidos a América Latina y el Caribe (2016-2021) (millones de dólares estadounidenses)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (solicitud)	% Variación 2021/2020
Argentina	0,579	0,624	2,918	3,089	3,100	0,600	-81 %
Bahamas	0,207	0,173	0,138	0,196	0,200	0,200	-
Belice	1,243	1,241	1,143	0,235	1,250	200	-84 %
Bolivia	0	0	0	0	0	0	-
Brasil	12,858	11,690	11,423	11,619	15,800	0,625	-96 %
Chile	0,670	0,689	0,357	0,487	0,600	0,400	-33 %
Colombia	293,081	384,248	384,312	421,180	451,703	412,900	-9 %
Costa Rica	1,819	5,718	5,725	8,180	8,225	400	-95 %
Cuba	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	10,000	-50%
República Dominicana	21,615	13,736	20,174	36,777	28,661	15,500	-46 %
Ecuador	2,000	1,780	1,789	12,000	19,450	17,200	-12 %
El Salvador	67,900	72,759	57,656	0	72,700	0	-100%
Guatemala	127,515	125,493	108,453	0	79,450	17,200	-100%
Guyana	0,243	0,277	0,239	0,176	0,200	0,200	-
Haití	185,076	164,552	181,319	193,752	172,520	128,155	-26 %
Honduras	98,250	95,260	79,678	0	65,800	0	-100%
Jamaica	5,065	10,597	1,335	1,598	1,600	0,600	-63 %
México	160,156	138,566	151,263	162,410	157,910	63,750	-60%
Nicaragua	10,000	9,679	10,000	11,610	10,000	10,000	-
Panamá	3,346	3,271	3,086	1,162	3,225	1,100	-66 %
Paraguay	8,620	6,150	4,297	4,397	4,400	4,400	-
Perú	74,898	64,473	74,814	75,396	77,200	68,600	-11 %
Surinam	0,215	0,269	0,167	0,195	0,200	0,200	-
Trinidad y Tobago	0,325	0,343	0,341	0,326	0,350	0,300	-14 %
Uruguay	0,499	0,498	0,401	0,385	0,400	0,300	-25 %
Venezuela	6,500	7,000	15,000	22,500	35,00	205,000	+486 %
Barbados y Caribe Oriental	26,425	26,629	24,027	3,456	13,950	3,550	-75 %
USAID Caribe	4,000	3,000	4,000	4,000	10,000	0	-100%
USAID Centro América	39,761	38,316	19,931	181,390	5,000	0	-100%
USAID Sudamérica	12,000	14,000	18,065	18,000	15,000	15,500	+3 %
USAID América Latina y el Caribe	28,360	26,700	51,600	68,300	39,978	199,650	+399 %
CARSI	348,500	329,225	319,225	290,000	270,000	185,000	-31 %
CBSI	57,721	57,700	57,700	58,000	60,000	32,000	-47 %
Total	1 691,894	1 673,211	1 668,446	1 694,129	1 716,007	1 402,256	-18 %

Fuente: Meyer y Martin (2021).

* Los datos de 2020 no incluyen el financiamiento adicional para la respuesta al COVID-19 en la región.

La continuada reducción de ayuda al desarrollo por parte de Estados Unidos ha estimulado la búsqueda de fondos alternativos para suplir tales caídas. Así, el embajador de Antigua y Barbuda ante Estados Unidos y la OEA, Sir Ronald Sanders, plantea varias razones para no dejarse involucrar en un juego de suma-cero. Si bien sus argumentos se referían al Caribe, ellos tienen validez para la generalidad de la región (Sanders, 2021):

- Ausencia de Estados Unidos como contribuyente significativo al desarrollo del Caribe por casi dos décadas.
- La ayuda y la inversión de Estados Unidos en la subregión han disminuido.
- Las urgentes necesidades del Caribe no permiten esperar a que Estados Unidos vuelva a centrar su atención en la región.
- Mejores condiciones de los préstamos chinos que los del Banco Mundial o el FMI.
- China no considera el ingreso per cápita como un criterio para el acceso a financiamiento concesionario.
- China está entregando más ayuda al Caribe que Estados Unidos.

Y concluye que:

Si China llega a dominar la economía del hemisferio occidental, será debido a un largo período de desatención de Estados Unidos y el lento proceso para reconocer que Estados Unidos debe volver a involucrarse con América Latina y el Caribe en una cooperación genuina y no con estrategias unilaterales que son extensas en palabras, pero reducidas en asignación y entrega de fondos [...] y recomiendo no suscribir una rivalidad entre China y Estados Unidos en la región en virtud de que hay espacio para la cooperación económica y de otra índole mutuamente beneficiosa con ambos actores. (Sanders, 2021)

Áreas focales de la disputa

El balance estratégico global parece definirse en cinco áreas: la militar, la tecnológica, la relacional, el control de territorios y la respuesta a la crisis sanitaria. Las cuatro primeras calificarían como estructurales y la última como un factor coyuntural, aunque con potencialidades de devenir estructural. A corto plazo, en América Latina y el Caribe la disputa adquiere ribetes más conflictivos en las áreas tecnológica, de cooperación en el ámbito sanitario y de infraestructuras críticas que pudieran implicar control de territorios, aunque como se señala en el Cuadro 4 existen intereses confrontativos en otras esferas.

El desafío de la actualización tecnológica en el escenario derivado de la pandemia, desata las alertas estadounidenses sobre una mayor influencia china, asociada a su papel como proveedor de tecnologías críticas, particularmente aquellas que suponen la utilización de plataformas tecnológicas de uso masivo (que garantizan amplios mercados al proveedor) y que tienen vínculos con la seguridad. Para la región, la ventaja de China como proveedor se asienta tanto en la competitividad del costo de su oferta como en su presencia temprana en el mercado regional de telefonía móvil, además de concentrar una cuota importante del mercado de los terminales que utilizan los consumidores finales.

Ante el avance de China, Estados Unidos ha desplegado un variado arsenal de instrumentos para frenar la afiliación de los países latinoamericanos a las plataformas tecnológicas chinas, que van desde medidas comerciales restrictivas internas con impacto en el comercio internacional hasta la redefinición de los contenidos tradicionales de la condicionalidad de la deuda. Las presiones estadounidenses ponen a los países de la región en la disyuntiva de tener que evaluar los costos de sus decisiones considerando las inversiones previas para crear las condiciones a la 5G. En esa situación están potencialmente Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, República

Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay (Sack, 2021), quienes ya tienen o planifican tener cobertura 5G.

Cuadro 4. Áreas focales e intereses confrontativos en América Latina y el Caribe: prioridades de Estados Unidos y China

Áreas de la disputa	Intereses	
	China	Estados Unidos
Diplomacia	- Reconocimiento del principio de "Una sola China".	- Evitar que los países del área que reconocen oficialmente a Taiwán establezcan relaciones diplomáticas con China. - Estimular a los países que oficialmente reconocen a Taiwán a que apoyen su inclusión en los órganos de Naciones Unidas como parte de la confrontación con China.
Seguridad	No identificados claramente hasta el momento.	Todos los proyectos que implican la presencia china en el territorio, el ciberespacio y aquellos que incrementen su poder relacional e influencia en el área son percibidos como amenazas potenciales a su seguridad.
Infraestructura física crítica	- Acceso a canales críticos de comunicación para la expansión del comercio.	Evitar el acceso a infraestructura crítica que abra oportunidades a la "influencia" china.
Territorio	- Acceso a recursos naturales críticos (tierras, minerales, combustibles). - Acceso a geolocalizaciones críticas (Antártida).	- Acceso a recursos naturales críticos (minerales, combustibles, bancos genéticos para bioprospección, agua) (Amazonía, Acuífero del Guaraní y Centroamérica). - Acceso a geolocalizaciones críticas (Amazonía).
Tecnología digital	Hacerse del mercado de telefonía móvil, incluida la provisión del servicio 5G.	Evitar que China sea el proveedor del servicio de 5G en un área geográfica sensible bajo la excusa de la inseguridad.
Energía	- Acceso a recursos energéticos para el desarrollo de la economía doméstica. - Participar en el mercado que se abre con el cambio de matriz hacia energías renovables.	- Acceso a recursos energéticos para el desarrollo de la economía doméstica. - Participar en el mercado que se abre con el cambio de matriz hacia energías renovables.
Vacunas	Aprovechar la crisis sanitaria para incrementar el poder relacional y posicionarse como un proveedor de cooperación reconocido por los países del área.	-Recuperar influencia y reconstruir la imagen estadounidense, especialmente en Centroamérica tras la política antinmigrantes de Trump. - Evitar que China capitalice el momento de la crisis sanitaria.

Fuente: Elaboración propia.

La rivalidad en este campo ya ha impactado en proyectos concebidos con China: la conexión submarina de fibra óptica que enlazaría a Chile con Asia y convertiría a ese país en un *hub* regional,

inicialmente concebida con China, se reorientó hacia Japón a través de Nueva Zelanda y Australia –socios seguros del Indo-Pacífico– tras las amenazas del Departamento de Estado, por los supuestos riesgos para la seguridad de realizar el proyecto con Huawei (Hirose y Toyama, 2020).

El caso de Brasil es ilustrativo. En octubre de 2020, en una visita encabezada por Robert O’Brien, asesor de Seguridad Nacional estadounidense, la nueva Corporación de Financiera Internacional para Desarrollo y el EXIM Bank ofrecieron financiamiento a Brasil para adquirir equipos para la 5G de competidores occidentales (Boadle y Shalal, 2020), lo cual se inserta en la lógica de ofrecer alternativas con apoyo material a los proyectos chinos. En la misma sintonía, el asesor de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Jake Sullivan, ofreció al gobierno de Jair Bolsonaro convertirlo en socio global de la OTAN a cambio de que el país vetara la participación de Huawei en el mercado doméstico de la 5G. La gestión tecnológica de Huawei (considerado un proveedor no confiable) impediría la profundización de la cooperación en seguridad y defensa, y por tanto, la asociación al programa de la OTAN (Della Coletta y Vargas, 2021). Vale subrayar que anteriormente el director de la Agencia Central de Inteligencia, William Burns, hizo una visita con el objetivo de que se vetara la participación de las empresas chinas en la licitación de la red telefónica de la 5G programada para el segundo semestre de 2021 (Dantas, 2021).

Finalmente, el gobierno aceptó la participación de Huawei en la provisión de equipamiento y servicios a través de proveedores locales en el segmento comercial del mercado, excluyendo del segmento estatal de las telecomunicaciones con lo que se satisface el interés de agentes económicos privados para los que la sustitución del equipamiento de Huawei habría resultado muy costoso, y se evitan las posibles reacciones de Estados Unidos al vetar la participación de la cuestionada empresa china en redes que manejan información sensible.

En Jamaica, el embajador estadounidense Donald Tapia dijo que la instalación de tecnología 5G con firmas chinas podría traer severos

riesgos para el país en el sector financiero, la seguridad nacional y las infraestructuras críticas, y amenazó con interrumpir la cooperación estadounidense en caso de desastres naturales aludiendo a supuestos riesgos de seguridad de esas redes, al tiempo que sugirió la contratación de ese servicio con suministradores “democráticos” de empresas europeas como Ericsson, Nokia y Samsung (Pate, 2020).

La disputa tecnológica puede devenir factor de fragmentación regional en tanto podría obstaculizar emprendimientos y relaciones intrarregionales si se impone la contención a China a partir de sistemas tecnológicos excluyentes, generando además fricciones al interior de los gobiernos y entre gobiernos y sectores de la comunidad empresarial.

El interés y la presencia china en sectores y localidades con importancia estratégica ha desatado acciones estadounidenses para evitar que su rival lo desplace u ocupe posiciones que le den una ventaja estratégica. Durante la administración Trump, la atención a la región cayó, no se produjo ninguna propuesta significativa de impulso al comercio y al desarrollo de la región hasta que –de manera gradual pero bastante rápida– los países latinoamericanos y caribeños fueron adhiriendo diferentes proyectos chinos –especialmente el hecho de que 19 estados latinoamericanos y caribeños se unieran al BRI–, y es cuando Estados Unidos en 2018 lanza América Crece y se plantea la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo [BID] así como su capitalización, en lo que puede considerarse más una respuesta reactiva que la renovación de su compromiso con la región. Como resultado de la percepción de amenaza a su posición privilegiada, Estados Unidos interioriza las consecuencias de su desatención a la región.

El interés chino en infraestructuras críticas para el comercio se materializa en una cartera de 40 proyectos portuarios en la región que involucran a México, Panamá, Bahamas, Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Jamaica, y avances para proyectos en El Salvador, República Dominicana y Guyana. El país asiático ha combinado los contratos gobierno a gobierno con las alianzas público privadas en sus

proyectos de infraestructura vial y ferroviaria, al tiempo que ha incursionado en la generación y distribución de energía –incluidas las de fuentes renovables–, llegando a controlar segmentos importantes del mercado brasileño y una participación no despreciables en Perú y Chile. A estas inversiones se suman los proyectos de construcción y gestión de infraestructura fluvial que habilitaría a ríos de la región para la navegación de grandes barcos, lo que Estados Unidos evalúa como un factor de influencia sobre rutas estratégicas y control territorial (Ver Anexo 2) (Ellis, 2021).

Estados Unidos ve con especial preocupación determinados proyectos para construir o expandir puertos de aguas profundas, no solo por la ampliación de las capacidades para el comercio, sino por la posibilidad de que en ellos puedan fondearse submarinos, y aquellos sobre los que sospecha puedan mejorar las capacidades militares chinas en la región como la estación de exploración espacial pacífica aprobada por el gobierno argentino en Neuquén, a la que el gobierno estadounidense atribuye un potencial uso para el espionaje.

Es evidente la atención que el gobierno estadounidense le está prestando a Argentina, y de manera muy particular a los proyectos en los que se conoce, o se sospecha, la participación china en espacios geográficos cercanos a la Antártida, lo que se ha evidenciado con la visita a Argentina del jefe del Comando Sur Craig Faller –quien visitó la localidad sureña de Ushuaia– y el asesor de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental, Juan González, precedida por una llamada telefónica del secretario de Estado Antony Blinken al canciller Felipe Solá para abordar la preocupación sobre una posible participación china en el financiamiento del polo. En el renovado acercamiento de la administración Biden, Estados Unidos no ha escatimado en presiones para evitar la profundización de la asociación estratégica que abra a China una puerta a la Antártida. El vencimiento de la deuda argentina ha jugado como ralentizador de su esperada adhesión al BRI, e incluso de la visita del presidente Alberto Fernández a China.

La cooperación es una vía para atraer y consolidar socios en el marco de la competencia estratégica, por lo que la circunstancia de la pandemia ha devenido una oportunidad para evaluar el compromiso tanto de Estados Unidos como de China con la región. Si bien Estados Unidos aparece como el principal donante de vacunas unilateralmente⁷ o a través del mecanismo COVAX –identificada la inmunización como el primer paso para iniciar las actividades de recuperación–, en este caso no se puede evaluar solo a partir de indicadores cuantitativos (Ver Anexo 3). La rapidez (factor tiempo) con que los emisores de la cooperación entran en el escenario y las acciones a través de las cuales lo hacen adquieren relevancia atendiendo al sentido de urgencia impuesto por la crisis sanitaria. Hasta el primer trimestre de 2021, Estados Unidos desestimó el impacto de su reacción tardía frente a las necesidades de la región en lo concerniente a la pandemia.

China se distinguió por la cantidad y diversidad de acciones de cooperación en el marco de la crisis sanitaria: donación y venta de mascarillas, equipos de protección, respiradores, inclusión de países de la región en ensayos clínicos, donación y exportación temprana de vacunas, créditos para la compra de dosis y acuerdos para la producción conjunta de vacunas con países de la región. América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo receptora de vacunas chinas, después de Asia Pacífico con el 31 % (Bridge Consulting, 2021). En 2020, China anunció un crédito de mil millones de dólares para la compra de vacunas y medicamentos (DW, 2020), inició ensayos clínicos con Sinovac en Brasil y Chile (Bridge Consulting, 2021) y diecinueve países de la región han recibido vacunas chinas. Ha firmado acuerdos para la producción de vacunas con México (CanSino), Brasil (Sinovac) y Argentina (Sinopharm) y Sinovac anunció evaluación de dos plantas de su vacuna en Chile (Reuters, 2021).

⁷ Estados Unidos ha donado a la región 36,06 millones de dosis y China, alrededor de 1,25 millones de dosis, pero ha vendido 367,17 millones, de los cuales han sido distribuidos 180, 87 millones de dosis (Bridge Consulting, 2021; The White House, 2021).

Rusia también aprovechó el retraso en la acción de Estados Unidos y, además de haber logrado acceder a un mercado para su vacuna Sputnik V, ha avanzado acuerdos para la producción de sus componentes en Argentina (Russian Direct Investment Fund, 2021). Todos estos acuerdos se implementaron antes de septiembre de 2021, cuando se anuncia, a través de la Organización Panamericana de la Salud, un proyecto para la producción de vacunas estadounidenses (Moderna) en laboratorios de Argentina y Brasil (OPS / OMS, 2021). Estos acuerdos, además del efecto social en la respuesta sanitaria, tienen impacto positivo en el empleo, la transferencia de tecnología elevando la autonomía tecnológica, en la estabilidad del suministro y crean una capacidad de producción con potencial para la exportación a otros países de la región.

En paralelo, varios países de la región han aprobado la realización de ensayos clínicos con siete vacunas o candidatos vacunales chinos en su territorio (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú) (Zhou et al., 2021).

En cambio, en la asistencia estadounidense prevaleció el enfoque de *America First*. En diciembre de 2020 Trump firmó una controvertida orden ejecutiva: solo después de satisfacer las necesidades internas apoyarían a otros países (Trump, 2020), a lo que se sumó el acaparamiento con relación a las necesidades domésticas de vacunas producidas por terceros y las presiones para obstaculizar el acceso a las producidas por rivales estratégicos como China y Rusia. Ante las presiones estadounidenses y la gravedad de la crisis sanitaria, lo novedoso han sido las reacciones de los gobiernos subnacionales que tomaron decisiones autónomas de iniciar los procesos de inmunización con Sinovac, Sinopharm y Sputnik V, en un ejercicio sin precedentes de paradiplomacia de las vacunas.

Varios centros de pensamiento y el Comando Sur alertaron que la recuperación de su liderazgo pasaba por colocarse a la cabeza de la lucha contra ese flagelo, asunto sobre el cual hasta los aliados europeos mostraron insatisfacción. Entre abril de 2020 y marzo de 2021 el Comando Sur ejecutó cerca de 485 proyectos en 28 países, con

una erogación de 56 millones de dólares. La participación directa del Comando Sur es una particularidad que no debe ser subestimada porque abre la puerta a un cuerpo armado al control y estudio de territorios, bajo la fachada de una misión humanitaria.

América Latina y el Caribe, excepto México, no fue inicialmente una prioridad para Estados Unidos en el suministro de las vacunas contra el COVID-19, como sí lo fue la India, que en la perspectiva geopolítica es un actor decisivo en el equilibrio de poderes en el área del Indo-Pacífico. A la India, en su condición de productor de vacunas, Estados Unidos le atribuye un papel importante como suministrador de vacunas a la región para evitar que China y Rusia, o incluso Cuba, ganaran influencia por esa vía. Sin embargo, la agudización de la pandemia en ese país y el incumplimiento de sus compromisos de entrega de su versión genérica de AstraZeneca, Covishield, menguaron su protagonismo, reduciendo las resistencias a aceptar vacunas chinas y rusas.

No es hasta mayo de 2021 que Estados Unidos anuncia el levantamiento de restricciones a la exportación de vacunas (Europa Press, 2021), lo que podría interpretarse como una reacción al espacio que ganaron China y Rusia en la provisión de vacunas a varios países latinoamericanos. El levantamiento de las restricciones no borró los cuestionamientos, ya que las primeras exportaciones y donaciones fueron de AstraZeneca, cuyo uso no había sido aprobado en Estados Unidos.

Las acciones dirigidas a limitar la presencia y el reconocimiento a China se han acompañado de una campaña de descrédito bajo una narrativa antichina que utiliza argumentos tales como:

- El objetivo del gigante asiático es superar el liderazgo económico y tecnológico de Estados Unidos (Wray, 2020).
- Fronteras difusas entre gobierno y el partido, sector civil y militar, Estado y sector privado, son difusas (Wray, 2020).
- Robo de tecnología (Wray, 2020).

- Calificación del BRI como colonialismo moderno (Barr, 2020).
- Control de la infraestructura y amenaza a la soberanía de países deudores por la carga de la deuda asociada a los proyectos del BRI (Barr, 2020; Pompeo, 2019).
- Intento de extender un modelo estatista y autoritario a terceros (Pompeo, 2019).
- Los proyectos del BRI genera: un nivel de deuda insostenible, subsidios a empresas estatales, daños al medio ambiente, corrupción, presiones a los receptores para que acepten tecnologías y estándares chinos (Lew et al., 2021).
- Atribución de responsabilidad con la extensión de la pandemia a China.
- Minimización de la eficacia de las vacunas chinas.
- Tecnologías chinas de 5G inseguras y con propósitos de vigilancia y posible uso militar.

Algunos de estos argumentos encuentran eco en organizaciones ambientalistas y determinados movimientos sociales por los impactos ambientales y sociales de sus proyectos. Sin embargo, las empresas chinas no son diferentes a las de otro origen en cuyo foco está la rentabilidad. Pero en la disputa, en la campaña se invisibiliza la historia de conflictos con las comunidades e incluso con los Estados que han tenido las empresas transnacionales en el aprovechamiento indiscriminado de los recursos naturales de la región. Algo similar ocurre con el tema de la deuda generada al calor de las inversiones chinas.

La rivalidad estratégica coloca a la región entre las presiones y el alineamiento geopolítico de la mayoría de los gobiernos con Washington, y los intereses geoeconómicos que sugieren a China como un socio clave en la recuperación postpandemia. El siguiente cuadro de una manera sintética y esquemática recoge qué le interesa a la región de los dos actores en disputa.

Cuadro 5. Intereses de América Latina y el Caribe en la relación con Estados Unidos y China

Intereses	Estados Unidos	China
Cooperación en la gestión de desastres (Centroamérica y Caribe)	X	
Apoyo en la lucha contra las causas y efectos del cambio climático (Centroamérica y Caribe)	X	X
Energías limpias	X	X
Financiamiento concesionario	X	X
Gestión de deuda (Caribe y Argentina)	X	X
Infraestructura digital	X	X
Inversión en infraestructura (vial, portuaria, aeroportuaria, hidrovías, generación y distribución eléctrica)	X	X
Inversión en infraestructura hotelera (Caribe)	X	X
Soluciones viables a la migración (Centroamérica)	X	
Remesas (Centroamérica, Caribe y Venezuela)	X	
Salud (Caribe)	X	
Vacunas	X	X
Lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y delitos conexos	X	
Turismo (Caribe)	X	X
Educación	X	X

Fuente: Elaboración propia.

En la perspectiva latinoamericana y caribeña las relaciones con Estados Unidos y China le reportan ventajas, en el caso del primero asociadas a una relación histórica con una potencia global establecida y, en el segundo, con un socio económico ineludible en el siglo XXI. No obstante, la naturaleza confrontativa que ha alcanzado la relación entre ambas potencias, determina que se invalide una posible complementación y la región se vea en la necesidad de ponderar en cada esfera y en momento concreto los costos y los beneficios que le reporta la relación con cada una, como resume el Cuadro 6.

Cuadro 6. Ventajas y restricciones de la relación con China y Estados Unidos

	China	Estados Unidos
Ventajas	Diversificación No condicionamiento político No restricción financiera del emisor Aparentemente, mayor fluidez en la aprobación de los recursos Transferencia tecnológica Retórica constructiva Receptivo a demandas del receptor Valorización del factor tiempo para colocar sus ofertas Propuesta de inserción en iniciativa de desarrollo global Habilidad para satisfacer demandas no cubiertas por Estados Unidos. Señales de mayor compromiso con la región Distancia que preserva del conflicto	Cercanía Capital político y relacional acumulado Referente como sociedad Alianzas
Restricciones	Tensión con Estados Unidos Transparencia Deuda Calidad de los productos Exigencias laborales Afectaciones al medio ambiente Asimetrías Idioma (comunicación)	Condicionalidad política Retórica impositiva Injerencia Asimetría Restricción financiera Erogación de recursos es objeto de la disputa política interna Escasa oferta tecnológica competitiva en el corto plazo para demandas urgentes de la región en sectores críticos. Ausencia de iniciativas de desarrollo para la región en su conjunto.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con un cuestionario aplicado a un grupo de diez expertos⁸ (Anexo 4), los factores que se vislumbran hoy como más influyentes en la postura de América Latina y el Caribe con relación a

⁸ El ejercicio prospectivo desarrollado consistió en un análisis morfológico donde se preguntaba a los expertos qué influencia –en un rango entre 0 (influencia nula) y 5 (influencia máxima)– le atribuían a cada factor en la posición de América Latina

la disputa entre las dos potencias, están asociados a: i) la oferta de recursos en áreas críticas como la tecnología (5G), infraestructura y vacunas; y ii) la capacidad de resistir a presiones en temas sensibles como seguridad y deuda.

Si bien, las posiciones de América Latina y el Caribe con relación a la competencia estratégica podrían estar determinadas por la ponderación de los beneficios que los países reciben de ambas potencias y los costos de las presiones, amenazas y sanciones de Estados Unidos, de acuerdo con la experiencia, existen otros factores a tomar en cuenta:

- Cambios de gobierno bajo los cuales se han enfriado las relaciones con China.
- Incremento de las tensiones entre algunos gobiernos y Estados Unidos.
- Crecientes problemas con algunos proyectos chinos asociados a la calidad, el respeto al medio ambiente y a los derechos de las comunidades asentadas en los territorios en los cuales se desarrollan y las imputaciones de corrupción.
- La pandemia como factor ralentizador de los proyectos chinos.

Aunque la retórica antichina de Estados Unidos abusa –coherentemente con su adhesión al liberalismo– del argumento del peso de las empresas estatales china y el control del estado sobre la actividad empresarial como rasgos negativos, un análisis desde los intereses de la región debe valorar el control del Estado chino sobre el tejido empresarial –estatal y privado– como factor de certidumbre sobre la sostenibilidad de las políticas de ese país, en tanto avala su capacidad

y el Caribe frente a la disputa estratégica entre China y Estados Unidos. La determinación del criterio predominante se basó en la moda de los valores indicados por los expertos.

para establecer políticas, estrategias y compromisos de largo plazo. En cambio,

Estados Unidos no tiene una capacidad similar para articular al sector privado en una estrategia de política exterior de largo plazo. Desde esta perspectiva, resulta válido preguntarse si la crítica estadounidense responde a la defensa de la libre empresa, o es una reacción frente a su desventaja frente a la naturaleza del Estado chino.⁹

China, a diferencia de Estados Unidos, no establece condicionalidades políticas ni sanciones, pero tampoco lo anima la filantropía sino los intereses, lo que exige de la región una capacidad negociadora que establezca sus límites de tolerancia en un marco de transparencia.

Escenarios geopolíticos y tendencias para la región

El contexto de la transición caracterizado por las tensiones entre Estados Unidos como potencia hegemónica y China como disputante plantea a la región riesgos y oportunidades que podrían derivar en mayores niveles de subordinación o de autonomía y fortalecer o debilitar las tendencias a la fragmentación/integración.

La configuración del orden internacional es un resultado que América Latina y el Caribe recibe como dato atendiendo a su reducida capacidad de incidencia sistémica sobre la base de indicadores como la proporción de la población mundial, el peso estratégico, el volumen comercial, la proyección militar y la capacidad diplomática (Malamud y Schenoni, 2021).¹⁰ Hoy la región ha perdido peso en esas áreas en comparación con otras regiones. No obstante, la importancia relativa de la región no depende solo de los indicadores mencionados; eventos que Estados Unidos perciba como riesgosos para la preservación de su posición hegemónica regional, sean estos

⁹ Las autoras y el autor agradecen al Dr. Rafael Hernández, director de la revista *Temas*, la entrevista concedida que dio sentido a esta reflexión.

¹⁰ Este autor completa la idea de lo que él ha llamado la irrelevancia sistémica con la acotación de que paralelamente crece la importancia estratégica de la región.

procesos políticos internos o derivados de incursiones de sus competidores estratégicos no hemisféricos, colocarían a la región en el foco de sus prioridades inmediatas, lo cual confirma la condición de la región como área estratégica para Estados Unidos.

Hasta el momento la proyección internacional de China hacia América Latina y el Caribe se ha producido aprovechando los vacíos de la política estadounidense reciente. Así, la desatención de Estados Unidos a la región derivada de la política Pivote en Asia y su ampliación al Indo-Pacífico, dejó espacios a China para la internacionalización de sus capitales y la proyección de su influencia en América Latina y el Caribe, cuyo colofón fue la inclusión de la región en el BRI.

En los momentos de transición la carga de incertidumbre sobre los elementos que definirían el orden internacional es muy alta por lo que muchos expertos reconocen el momento actual como de transición, pero no logran definir hacia qué orden se inclina la balanza. Por ello, las preguntas clave que habría que responder para proyectar escenarios estarían relacionadas con: la importancia que reviste la región para ambas potencias en comparación con otras regiones y prioridades; las áreas temáticas serían determinantes en la relación con ambas potencias; qué márgenes de autonomía se derivan de cada escenario tanto para los procesos políticos internos como para la inserción internacional; y qué implicaciones plantean para la integración regional. Lógicamente, no se pretende dar una respuesta conclusiva a esas preguntas; ellas solo cumplen la función de señalar problemas de investigación sobre los cuales la academia debiera proyectarse para identificar los escenarios deseables a fin de producir cambios políticos favorecedores del campo popular.

Tomando como referencia tres de los escenarios tipo planteados por Timofeev (2019), el Cuadro 7 presenta las implicaciones asociativas regionales derivadas de tres posibles configuraciones geopolíticas del orden internacional.

Cuadro 7. Escenarios geopolíticos globales. Implicaciones asociativas para América Latina y el Caribe

Escenario geopolítico global	Implicaciones para América Latina y el Caribe
<p>Escenario 1: Orden liberal atenuado</p> <p>Se trataría de la preservación de la esencia del orden internacional liberal definido en los códigos funcionales a la política exterior estadounidense y sus socios occidentales, basado en valores tradicionales impuestos desde la cultura occidental como democracia, libre mercado, derechos humanos, etcétera. Su calificativo de atenuado se debe a la constatación <i>de facto</i> de la existencia de otras potencias globales, cuya influencia tiende a crecer determinando que las áreas de influencia no sean exclusivas, pero que no logran un sistema de normas, instituciones y valores internacionalmente aceptadas, por lo que juegan bajo las reglas occidentales. Coexisten las instituciones del orden de postguerra -reformadas o no- con otras que operan en marcos reducidos.</p>	<p>Consolidación de la posición hegemónica regional de Estados Unidos.</p> <p>Mayor efectividad de las presiones estadounidenses sobre aliados y socios para contener a adversarios políticos regionales y a rivales estratégicos.</p> <p>Menor importancia relativa de la región con relación a otras áreas geográficas.</p> <p>Agenda hemisférica basada en "valores compartidos" de derechos humanos, democracia, libre mercado, respeto a los derechos de propiedad, democracia liberal, estado de derecho, lucha contra la corrupción, etcétera.</p> <p>Revitalización y reforma del sistema interamericano.</p> <p>Fracturas dentro de CELAC en torno al reconocimiento a países considerados no democráticos, que reducen la capacidad de construir consensos regionales y estancan el funcionamiento interno del mecanismo. Se mantiene la debilidad institucional de CELAC. El Foro CELAC-China es un factor de preservación del organismo.</p> <p>Los esquemas asociativos de la región no desarrollan una estrategia que posibilite una negociación colectiva con China.</p> <p>Continuidad de la política de sanciones y medidas coercitivas a los países de la región con gobiernos que promuevan una mayor autonomía de Washington o profundicen sus relaciones con rivales estratégicos.</p> <p>Escenario adverso para la consolidación de gobiernos progresistas en la región.</p> <p>Reincorporación de Estados Unidos al TPP y estímulo a la participación de otros países latinoamericanos.</p> <p>Ampliación del G20 con representación de todas las subregiones de América Latina y el Caribe.</p> <p>Ampliación del poder de votación en organismos internacionales a algunos países de la región considerados emergentes.</p> <p>Revitalización y actualización de acuerdos comerciales incluyendo cláusulas similares a la 32 del TMEC para contener a rivales estratégicos.</p> <p>Se consolida el formato bilateral en la relación de China con los países de la región.</p> <p>Incremento de las capacidades de control militar sobre el territorio de la región y de los vínculos de seguridad.</p> <p>Soluciones híbridas por parte de los países de la región para sostener la relación económica con China sin provocar fricciones mayores con Estados Unidos y preservar la relación de seguridad con ese país.</p> <p>No se produce una mayor aproximación de China en cuestiones de seguridad en la región.</p>

2. América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa

<p>Escenario 2: Multipolarismo asimétrico</p> <p>Ganan relevancia espacios de globalización no basados en las normas, valores e instituciones del orden liberal, sin que los sustituyan. Se suman agrupaciones que reúnen a estados con diferente poder económico y relacional que se reservan cuotas de autonomía de acción y posicionamiento, en los que se identifican centros. En la medida que estas entidades crean instituciones -formales o no- con reglas propias no basadas en los valores occidentales, lo que se pone en juego es la participación en la provisión de bienes públicos globales.</p>	<p>Otras regiones del planeta reclaman mayor atención de Estados Unidos, por lo que otras potencias llenan ese vacío estratégico en la región.</p> <p>Estados Unidos, desde una posición reactiva, reaviva su atención con ofertas alternativas, presiones y contramedidas ante la presencia china y de otros competidores en ascenso en áreas críticas de la región.</p> <p>Mayor asertividad y proactividad de China y otros competidores estratégicos de Estados Unidos en la región.</p> <p>Mayores espacios para construir autonomía estratégica regional.</p> <p>Entorno menos adverso al desarrollo de procesos progresistas que reciben apoyo desde centros de poder no occidentales.</p> <p>Ambiente propicio para la revitalización y/o creación de nuevas entidades regionales o subregionales, o sectoriales que incrementen la vocería internacional de la región.</p> <p>Diversificación de las relaciones externas de la región, no siempre bajo los códigos de la dependencia.</p> <p>Ampliación de los BRICS incluyendo a otros países latinoamericanos.</p> <p>Diversificación de las relaciones con potencias medias y emergentes como Corea del Sur, India, Irán, Rusia, Turquía, o agrupaciones regionales y transregionales como la UEEA.</p> <p>Mayor presencia de países de la región en organismos financieros no tradicionales.</p> <p>Ampliación de la interlocución internacional de la CELAC y de los esquemas subregionales con otras áreas geográficas.</p> <p>Incremento de la capacidad negociadora regional.</p> <p>Los países latinoamericanos y caribeños son más proclives a un acercamiento económico con China, aunque la mayor parte de ellos mantienen su lealtad política a Estados Unidos.</p> <p>El renminbi gana peso como moneda de reserva e intercambio en la región.</p> <p>La deuda y la seguridad son los principales instrumentos de presión para contener a China.</p> <p>Se plantea la redefinición del contenido, las prioridades y las formas organizativas de los esquemas asociativos regionales y subregionales.</p> <p>Ampliación de la cooperación militar con China y Rusia.</p>
--	--

<p>Escenario 3: Bipolaridad suave o 2.0</p> <p>Este escenario estaría protagonizado por Estados Unidos y China como ejes principales del conflicto y que alcanzan una equiparación del poder para imponer normas e instituciones que cohesionan sus espacios de influencia, sin que ello implique la formación de bloques rígidos en torno a ideologías diferenciadas, sino con alineamientos en temas críticos e interdependencias superpuestas. Tiene en común con el escenario de multipolaridad la indefinición propia de las transiciones de las instituciones políticas y normas rectoras del sistema internacional. Es un escenario más proclive a la conflictividad.</p>	<p>Crece la importancia estratégica de la región.</p> <p>Crecen las presiones de Estados Unidos para contener a China.</p> <p>Para América Latina y el Caribe se exacerba la disyuntiva de definir entre lealtades políticas y conveniencias económicas.</p> <p>Se acentúa la fragmentación regional basada en la disputa geopolítica.</p> <p>Aumenta la oferta de servicios y financiamiento para la región.</p> <p>Lanzamiento de iniciativas asociativas regionales lideradas por Estados Unidos.</p> <p>Se refuerzan las medidas coercitivas unilaterales (sanciones, bloqueos, embargos, etcétera) por parte de Estados Unidos a países de la región que cuestionen su papel hegemónico o se acerquen a sus rivales estratégicos en áreas críticas.</p> <p>El alineamiento con Estados Unidos es más comprometido en Centroamérica y Caribe.</p> <p>Las relaciones de Centroamérica, por su condición ístmica, reciben vigilancia.</p> <p>Los procesos políticos contestatarios a Estados Unidos reciben mayor apoyo de sus adversarios estratégicos.</p> <p>Los emprendimientos regionales relacionados con un mejor acceso al ciberespacio y a la Antártida de sus rivales estratégicos son sometidos a especial supervisión por parte de Estados Unidos.</p> <p>En la medida en que el renminbi gana peso como moneda de reserva e intercambio en la región, el ámbito monetario deviene espacio de competencia. Se configuran zonas monetarias en torno al dólar y al renminbi.</p> <p>La deuda y la seguridad son los principales instrumentos de presión para contener a China.</p> <p>Mayor fragmentación en la OEA y mayor relevancia de otras instituciones del sistema interamericano como el BID y La Cumbre de las Américas.</p> <p>Fragmentación de alianzas en asuntos concernientes a la seguridad.</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia.

Los escenarios descritos no son necesariamente excluyentes y las tendencias y rasgos pueden estar presentes en varios de ellos; la ocurrencia de uno puede desencadenar el desarrollo de otro, tal como lo señala Timofeev (2019). Si bien parecen más plausibles los escenarios de multipolaridad o de bipolaridad, no debe descartarse por eventos imprevisibles (cisnes negros) la capacidad de Estados Unidos para reformar el orden liberal sin alterar sus esencias.

A todas luces, para un desarrollo más autónomo de la región, el escenario de multipolaridad ofrece mayores oportunidades que uno

de continuidad del *statu quo* o uno de polarización que tendría su reflejo en la fragmentación de la región.

Aunque el orden regional recibe influencia del ordenamiento global y de las tensiones de la disputa entre potencias globales, otros factores externos como la política de Estados Unidos hacia la región e internos como las dinámicas políticas regionales marcadas por los cambios coyunturales en las correlaciones de fuerzas nacionales inciden en las decisiones de los países de acercarse a socios no tradicionales como resultado de las políticas de aislamiento implementadas por Estados Unidos cuando valora que los procesos políticos nacionales no se avienen a sus preferencias ideológicas.

De igual manera, un escenario político regional favorecedor de la autonomía propiciaría un mejor ambiente para la reformulación de procesos asociativos encaminados a la búsqueda de respuestas y posiciones sobre temas que atañen a la región, trascendiendo las diferencias ideológicas. Ello permitiría una mayor capacidad de interlocución y negociación con terceros para obtener ventajas no logrables bajo una bilateralidad exclusiva en condiciones de asimetría como las que caracterizan las relaciones de América Latina y el Caribe con otras potencias.

En la perspectiva latinoamericana, las consideraciones sobre el orden internacional se mueven entre el multipolarismo y la nueva bipolaridad (suave), en ocasiones entrecruzándose las tendencias que caracterizarían uno y otro escenario. Es importante señalar que las tensiones entre China y Estados Unidos desde la región se viven como bipolaridad, por lo que se solapan los términos. No obstante, en las entrevistas realizadas a expertos para este trabajo todos coincidieron en caracterizar un tránsito hacia un mundo multipolar.

Los desarrollos conceptuales más novedosos desde la región están relacionados con el cómo posicionarse frente a la disputa China-Estados Unidos desde un espacio que, siendo área de influencia de Estados Unidos, económicamente está cada vez más ligada a China. La mayor parte de estos desarrollos sugieren enfrentar el nuevo escenario desde la autonomía –entendida como “poder para implementar

políticas y resistir presiones” (Actis y Malacalza, 2021)– y no desde la clásica subordinación a Estados Unidos que en la historia contemporánea ha caracterizado a la región, de ahí que una recomendación común es el “no alineamiento”. Sin embargo, este no implica la neutralidad, por lo que se ha conceptualizado como “no alineamiento activo”, si bien políticos como Allamand, canciller de Chile, utiliza el término de neutralidad activa.

El “no alineamiento activo” es definido sin signo ideológico, en el que pueden coincidir gobiernos de distinta orientación con el fin de adoptar decisiones, que permitan tener una voz en temas decisivos como la gobernanza global o la nueva arquitectura financiera internacional (Fortín et al., 2020).

En esta definición deben destacarse varios aspectos: primero, no plantea una relación conflictiva con ninguna de las potencias; segundo, recomienda la desideologización, es decir, que la relación con ambos países se sustente en los intereses y no en la adhesión a los sistemas que ellas suscriben; tercero, el activismo relacionado con la creación de agrupaciones que pudieran ser regionales o transregionales, sin distinción de ideologías, conferiría una mayor capacidad negociadora en el marco de una multipolaridad asimétrica a los países latinoamericanos y caribeños.

Un desarrollo más acabado sobre la posición que debiera asumir la región frente a la disputa estratégica aparecen en la noción de “diplomacia de la equidistancia” (Tokatlian, 2021) y “diplomacia de la prudencia” (Zelicovich, 2021).

La conceptualización de Tokatlian (2021) sugiere una combinación de aspectos defensivos y ofensivos que favorezcan las prioridades propias –el cual es un ejercicio de autonomía–, evitando ser el epicentro de un juego de suma-cero. Al igual que en el “no alineamiento activo”, pero dicho de manera explícita, no adhiere la confrontación ni la sumisión a Washington o a Beijing, sino que aboga por una distancia segura de ambas potencias.

Esta oportunidad para el ejercicio autónómico tiene su respaldo en la diversificación de socios económicos que para la región ha

supuesto las relaciones con China, quien en pocos años se ha convertido en el principal socio comercial de una buena parte de los países sudamericanos.

La propuesta Tokatlian llega a recomendaciones de políticas concretas que diferencian las acciones a tomar frente a China y a Estados Unidos. Ante el último, propone tres tipos de acciones: *multilateralismo vinculante*, que supone utilizar las instituciones internacionales para restringir las acciones unilaterales de Washington, exigiendo que este cumpla las normas y reglas en diversos temas, para lo cual aconseja la creación de coaliciones flexibles a nivel global; *contención acotada*, para lo que plantea la conveniencia de crear instrumentos e instancias regionales que prevengan y excluyan la injerencia de Estados Unidos y propicien la acción colectiva; y *colaboración selectiva*, basada en la construcción de lazos con Estados Unidos que eviten malos entendidos sobre la relación con China y permitan encarar problemas críticos como las migraciones y las drogas ilícitas. Frente a China, este experto plantea la *aproximación* en la que los países de la región asuman posiciones ofensivas en la búsqueda de vínculos ventajosos con China; y la *previsión* entendida como una alerta temprana que evite situaciones de reproducción de las relaciones de dependencia.

Si bien la idea del multilateralismo vinculante pudiera ser considerada el estado deseable de la gobernanza, atendiendo a la forma en que han trascendido los procesos en los órganos decisorios de la institucionalidad tradicional del multilateralismo, parece un estado de cosas difícil de alcanzar.

En la misma línea, el análisis de Zelicovich (2021) recomienda asumir el no alineamiento activo y la diplomacia de la prudencia, buscar alianzas (móviles y no necesariamente geográficas) para aumentar la autonomía regional en el contexto internacional y desarrollar una política exterior de agendas específicas por temas, que permita de manera prudente identificar los espacios de oportunidad para cada una.

De las aproximaciones referidas, pueden inferirse enfoques sobre las relaciones internacionales y la política exterior que marcan diferencias con los de etapas anteriores:

- La demanda de un multilateralismo no unilateral en que las normas son decididas colectivamente, pero bajo los instrumentos de “disuasión” de los que lo diseñan.
- El apoyo a políticas más pragmáticas, determinadas por los intereses, y no por la subordinación a principios y valores impuestos por otros, que obstaculizan y sancionan a los que consideran se apartan de ellos.
- En un contexto de fragmentación política, que impide la formulación de agendas amplias, por definición más vulnerables a los cambios políticos de los gobiernos, las agendas de política exterior deben conformarse por temas, que sustenten la construcción de alianzas para lograr los objetivos en cada tema.
- Una política de alianzas más pragmática, menos ideologizadas, sin implicaciones de alineamientos permanentes, ni acotadas a una región.
- La revitalización de la necesidad de una perspectiva regional construida sobre intereses compartidos y no sobre consensos ideales generales.

Conclusiones

- Existe un consenso en la irreversibilidad del fin del “momento unipolar” de Estados Unidos. A diferencia de la pos-Guerra Fría, nuevos poderes no occidentales han emergido y pugnan por una mayor participación en el establecimiento de las normas, valores e instituciones que conforman el orden

internacional, y le disputan esferas de influencia. El momento de transición en curso da cuenta de un desfase entre la configuración del orden internacional liberal que prevaleció desde la II Guerra Mundial y la distribución del poder a escala global.

- Aunque algunos autores apuntan a la reedición de un contexto de Guerra Fría, la inexistencia de bloques rígidos en torno a los cuales se estructure una división del mundo, la no integralidad de los alineamientos, la inexistencia del componente ideológico como base de la disputa, el elevado nivel de interdependencia asimétrica respecto a China y Estados Unidos y entre ellos, que hace inviable cualquier llamado al “desacople”, el carácter no excluyente de las áreas de influencia y la superposición de la incidencia de múltiples actores globales –no exclusivamente estatales–, determinan que, aun cuando se configure el mundo en torno a una especie de bipolaridad, esta será mucho más flexible y porosa que en aquel momento. No obstante, el mundo será testigo de un período caracterizado por la conflictividad y la confrontación entre los contendientes de la disputa estratégica.
- La crisis del multilateralismo se manifiesta en la incapacidad de las estructuras globales de la postguerra para lograr consensos y en su creciente irrelevancia frente a la emergencia de agrupaciones con menor cobertura donde se dirimen los temas centrales para las potencias, lo que tiene expresión regional en la desarticulación / estancamiento de los grupos asociativos de mayor cobertura.
- La disputa estratégica cobra forma en proyectos a través de los cuales se pugna por subvertir el viejo reparto económico y territorial del mundo. Estos proyectos tienen diferente cobertura, pero debe subrayarse que los puntos de partida no son los mismos: en el caso de Estados Unidos, su proyecto insigne

es el Indo-Pacífico, pues para ese país la disputa estratégica se dirime en ese espacio ya que con el resto del mundo tiene construido poder económico, relacional y de seguridad; China está en franco proceso de internacionalización de sus capitales y de proyección internacional como potencia, de ahí que ha avanzado gradualmente la concepción de un proyecto global como el BRI, en muchos casos aprovechando los vacíos de la atención estadounidense y de sus aliados occidentales. Para responder a la pujanza de China y, ante la imposibilidad de sostener con recursos propios una alternativa equiparable a los megaproyectos del BRI, Estados Unidos convoca a sus aliados bajo el slogan de preservar el orden internacional liberal, lo que cristaliza en el B3W como una alternativa “democrática” frente a poderes “autocráticos”.

- En su disputa con China, Estados Unidos ha puesto en el centro la renovación de sus compromisos y alianzas con socios tradicionales y potencias emergentes, un objetivo que no parece estar asegurado a la luz de las tensiones con actores europeos de peso. El balance de poder resultante estará en lo fundamental asociado a las inclinaciones estratégicas de India y Rusia. El papel y la atención otorgada a la India en el proyecto Indo-Pacífico y su inclusión en el Quad, dan cuenta de la proactividad estadounidense por atraer a la India, lo que se ha visto favorecido por las tensiones fronterizas con China. A diferencia de tiempos pasados, existen señales más claras de la consolidación de una alianza estratégica sino-rusa, donde el tema de seguridad ha adquirido relevancia.
- Si bien la emergencia de China como un poder global y su peso como socio comercial y financiero para la región plantean un panorama de diversificación de las relaciones regionales, que teóricamente favorecería mayores grados de autonomía, el carácter asimétrico de la relación y la ausencia

de una estrategia regional hacia China, advierten los riesgos de reproducir relaciones de dependencia.

- Entre América Latina y el Caribe, Estados Unidos y China existe una relación triangular condicionada por la disputa estratégica en la que Estados Unidos, el principal actor de las relaciones internacionales de la región, se resiste a aceptar la presencia de una potencia extrahemisférica en lo que considera su zona exclusiva de influencia. Los temas candentes en el corto plazo de la disputa regional se concentran en la tecnología, la cooperación sanitaria y los proyectos de infraestructura por sus implicaciones de presencia y control territorial, aunque no son estas las únicas áreas donde sus intereses rivalizan.
- La postura que asuma América Latina y el Caribe con relación a la disputa estratégica deberá ponderar beneficios económicos, condiciones de otorgamiento y costos asociados a las presiones, amenazas y sanciones estadounidenses. Los factores que advierten como criterios de decisión parecen estar relacionados con la oferta de recursos en áreas críticas como la tecnología (5G), infraestructura y vacunas, y la capacidad de resistir a presiones en temas sensibles como seguridad y deuda. No obstante, existen otros factores determinados por: las tensiones y afinidades políticas con Estados Unidos, los cambios asociados al ciclo electoral, y la narrativa antichina que resalta fallas de diferente alcance y naturaleza en las inversiones chinas.
- En América Latina y el Caribe, a instancias de las presiones de Estados Unidos se plantean falsas disyuntivas en torno a las relaciones con adversarios de ese país. Históricamente, desafiar la política del mayor socio regional estuvo asociada al color político de los gobiernos. En la actualidad, la importancia de los vínculos con China es reconocida incluso por

gobiernos de derecha como ineludibles para el desarrollo regional y se resisten a la ideologización punible de esa relación, lo que resulta una postura novedosa en que coinciden diferentes representantes del espectro político. De esa manera, no puede asumirse que la disputa entre Estados Unidos y China se defina al margen de las posiciones e intereses de la región. En ese sentido resultan relevantes las propuestas de “no alineamiento activo” y “diplomacia de la equidistancia” desarrolladas desde la región.

- La transición hegemónica caracterizada por la disputa Estados Unidos-China plantea tres escenarios geopolíticos: continuidad del orden internacional liberal reformado, multipolaridad asimétrica y bipolaridad flexible.
- Para la región, la preservación en esencia del *statu quo* más allá de sus reformas, implica un escenario de continuidad de la hegemonía estadounidense atenuada por la presencia china, donde la agenda regional se mantiene dominada por los valores occidentales de democracia, derechos humanos, libre empresa, estado de derecho, etcétera y configura un marco adverso para la construcción y sostenibilidad procesos progresistas y un orden menos tolerante con las diferencias políticas, lo que se refleja en la incapacidad regional para construir consensos que le permita negociar en mejores condiciones con las potencias globales.
- En un escenario de bipolaridad, aun cuando ella no implique un alineamiento ideológico que conforme bloques similares a los de la Guerra Fría, se exacerban las presiones para definir entre lealtades basadas en afinidades políticas y conveniencias económicas. Se sobredimensiona la importancia estratégica de la región, pero se acentúa la fragmentación regional a tenor de las presiones estadounidenses para contener a China. Ocurre una mayor fragmentación en el núcleo del

sistema interamericano –la OEA– y ganan relevancia entidades como el BID y la Cumbre de las Américas, que esconden más su perfil ideológico y que pueden resultar efectivas en la contención a China para evitar la ampliación de su influencia regional. Los procesos políticos en países de la región que toman distancia de la política de Washington, encuentran mayor apoyo en los rivales estratégicos de Estados Unidos.

- Un escenario de multipolaridad, aunque asimétrica, abre mayores espacios a la diversificación de las relaciones internacionales de la región, así como de los espacios asociativos con socios no occidentales (China, Rusia, Corea del Sur, India, Turquía, Irán, la UEEA, etcétera). Propicia una mayor capacidad para construir una vocería regional en un contexto de menor tensión frente a las diferencias políticas. Al aumentar su capacidad negociadora, la región podría ser más eficiente en la búsqueda de complementariedad entre las ofertas de los diferentes centros de poder.
- La emergencia de China como competidor estratégico por sí solo no garantiza un escenario favorable para la región en tanto la relación con Estados Unidos y con China se asienta en asimetrías estructurales que solo podrían ser atenuadas desde un verdadero proceso de integración regional. Dada la fragmentación política, este no se avizora como un escenario previsible, pero lo que sería imperdonable es no tener como región una estrategia que permita obtener ventajas tanto de la disputa como de la relación. Ello requeriría un proceso de concertación sobre problemas que afectan a todos los países que trascienda las ideologías.
- Para América Latina y el Caribe la multipolaridad resultaría un escenario más confortable, pero no sería suficiente si no viene acompañado de un nuevo multilateralismo multinivel (global y regional). Si bien el multilateralismo bajo el que se

organizó la comunidad de naciones después de la II Guerra Mundial nunca garantizó la participación democrática, en tanto a su interior se concedían prerrogativas asociadas al poder de las naciones tales como la facultad de veto, la representación permanente en órganos que debieran ser rotativos, y su peso en la definición de las normas del sistema internacional –de manera que se trataba de un multilateralismo acotado por el ejercicio de prácticas unilaterales–, era un escenario más tolerable que uno donde se ignoren las normas y se participe a discreción según conveniencia. Esto explica las demandas de muchos países de restituir el orden multilateral, pero no se trata de reponer el viejo multilateralismo unipolar ni tan siquiera uno multipolar donde la exclusión siga siendo la norma. Por tanto, la gran interrogante es a qué multilateralismo se apuesta y qué actores le dan vida.

Bibliografía

Actis, E. y Malacalza, B. (2021). *Las políticas exteriores latinoamericanas en tiempos de Autonomía Líquida*. cipei.unr.edu.ar/las-politicas-exteriores-america-latina-autonomia-liquida/

ASEAN. (2019). *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*. asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf

Barabanov, O.; Bordachev, T.; Lukyanov, F.; Suslov, D.; y Timofeev, I. (2015). *War and Peace in the 21st Century: International stability and balance of the new tipe*. Valdai Discussion Club Report. valdaiclub.com/files/9635/

Barr, W. (2020). *Attorney General William P. Barr Delivers Remarks on China Policy at the Gerald R. Ford Presidential Museum*. Department of Justice. www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential

Béjar, H. (2 de agosto de 2021). *Discurso del ministro de Relaciones Exteriores, Sr. Héctor Béjar Rivera, en la ceremonia de asunción del cargo*. Plataforma digital única del Estado peruano. www.gob.pe/institucion/rree/noticias/509162-discurso-del-ministro-de-relaciones-exteriores-sr-hector-bejar-rivera-en-la-ceremonia-de-asuncion-del-cargo

Belt and Road Portal (2020). *Profiles*. eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10076

Belt and Road Portal. (s. f.). eng.yidaiyilu.gov.cn/ztindex.htm

Bernal-Meza, R. (2020). Introduction: Understanding China-Latin America Relations as Part of the Transition of The World Order. En R. Bernal-Meza y L. Xing (eds.), *China-Latin America Relations in the 21st Century. The dual complexities of opportunities and challenges* (pp. 1-26). Palgrave Macmillan: Switzerland.

Biden, J. (2021). *Interim National Security Strategy Guidance*. The White House. www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf

Boadle, A., y Shalal, A. (20 de octubre de 2020). EE. UU. ofrece financiamiento de telecomunicaciones a Brasil para comprar equipos 5G a rivales de Huawei. *Reuters*. www.reuters.com/article/us-usa-brazil-trade/u-s-offers-brazil-telecoms-financing-to-buy-5g-equipment-from-huawei-rivals-idUSKBN2751TA

Bordachev, T. (ed.) (2016). *Toward the Great Ocean 4: Turn to the East. Preliminary Results and New Objectives*. Valdai Discussion Club.

Bridge Consulting. (3 de agosto de 2021). *China COVID-19 Vaccine Tracker*. <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/>

Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Bywaters C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (2021). Chile y el orden multipolar: Autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior. *Análisis Carolina*, (9). www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/03/AC-9.-2021.pdf

China's Sinovac evaluates vaccine plant in Chile. (23 de julio de 2021). *Reuters*. finance.yahoo.com/news/chinas-sinovac-evaluates-vaccine-plant-194814614.html

Cooley, A. y Nexon, D. H. (2020). How Hegemony Ends: The Unraveling of American Power. *Foreign Affairs*, 99 (4), 143-157.

Dantas, D. (1 de julio de 2021). Em visita ao Brasil, diretor da CIA se encontra com ministros de Bolsonaro. *O Globo*. [oglobo.globo.com/mundo/em-visita-ao-brasil-diretor-da-cia-se-encontra-com-ministros-de-bolsonaro-1-25085980](https://globo.com/mundo/em-visita-ao-brasil-diretor-da-cia-se-encontra-com-ministros-de-bolsonaro-1-25085980)

Della Coletta, R., y Vargas, M. (5 de agosto de 2021). Por veto a Huawei, EUA acenam com parceria militar do Brasil na Otan. *Folha de Sao Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/por-veto-a-huawei-eua-acenam-com-parceria-militar-do-brasil-na-otan.shtml>

DFC (2021). *Active DFC Projects*. www3.dfc.gov/ActiveProjects-Map/Default.aspx

Dupont, A. (2020). *New Cold War: De-risking US-China conflict*. Hinrich Foundation. <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/us-china/new-cold-war/>

DW. (24 de julio de 2020). *China destinará USD 1 000 millones en créditos para vacunas en América Latina*. www.dw.com/es/china-destinar%C3%A1-usd-1000-millones-en-cr%C3%A9ditos-para-vacunas-en-am%C3%A9rica-latina/a-54301895

EE. UU. anuncia por primera vez la exportación de vacunas COVID autorizadas para su uso interno. (17 de mayo de 2021). *Europa Press*. www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-anuncia-primera-vez-exportacion-vacunas-covid-autorizadas-uso-interno-20210517193458.html

Ellis, E. (2021). *Hearing on China in Latin America and the Caribbean*. US Congress. www.uscc.gov/files/001882

Ferguson, N. (7 de enero de 2020). Estamos viviendo una nueva Guerra Fría. *The New York Times*. www.nytimes.com/es/2020/01/07/espanol/opinion/guerra-fria-china.html

Flint, C. y Taylor, P. (2018). *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. London / New York: Routledge.

FMI (29 de octubre de 2021). *Direction of Trade Statistics*. <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85y-sId=1390030341854>

Fortín, C., Heine, J., y Ominami, C. (9 de septiembre de 2020). El no alineamiento activo: Un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*. nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/

Gallagher, K. P. y Myers, M. (2021). China-Latin America Finance Database. *Inter-American Dialogue*. www.thedialogue.org/map_list

Girado, G. (28 de febrero de 2019). *Gustavo Girado y su crítica a la posición latinoamericana frente a China: “No se ha discutido nada”*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/gustavo-girado-posicion-latinoamerica-china

González, G., Hirst, M., Luján, C., Romero, C. A., y Tokatlian, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (291) nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/

Haass, R. (13 de agosto de 2020). Hasta el límite con China. *Project Syndicate*. www.project-syndicate.org/commentary/cold-war-or-managed-competition-with-china-by-richard-haass-1-2020-08/spanish.

Haass, R. (2021). The Age of America First: Washington’s Flawed New Foreign Policy Consensus. *Foreign Affairs*, 100 (6), 85-95.

Heiduk, F., y Wacker, G. (2020). From Asia-Pacific to Indo-Pacific. *SWP Research Paper*, (9). www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2020RP09_IndoPacific.pdf

Hirose, Y. y Toyama, N. (29 de junio de 2020). Chile picks Japan’s trans-Pacific cable route in snub to China. *Nikkei Asia*. asia.nikkei.com/Business/Telecommunication/Chile-picks-Japan-s-trans-Pacific-cable-route-in-snub-to-China

Ikenberry, G. J. (2020). The Next Liberal Order: The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less. *Foreign Affairs*, 99 (4), 133-142.

Karaganov, S. (2018). The new Cold War and the emerging Greater Eurasia. *Journal of Eurasian Studies*, (9).

Karaganov, S., Barabanov, O., y Bordachev, T. (2012). Toward the Great Ocean, or the New Globalization of Russia. *Valdai Discussion Club*. valdaiclub.com/files/11443

Kortunov, A. (2019). Between Polycentrism and Bipolarity. *Russia in Global Affairs*, 17(1), 10-51.

Lew, J., Roughead, G., Hillman, J., y Sacks, D. (2021). *China's Belt and Road Implications for the United States*. Council on Foreign Relations [Independent Task Force Report N.º 79]. www.cfr.org/report/chinas-belt-and-road-implications-for-the-united-states/download/pdf/2021-04/TFR%20%2379_China%27s%20Belt%20and%20Road_Implications%20for%20the%20United%20States_FINAL.pdf

Malamud, A. y Schenoni, L. L. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, (291).

Marín Suárez, C., y Regueiro Bello, L. (2020). América Latina y el Caribe en el nuevo orden internacional: Perspectiva desde Cuba. *Cuadernos Iberoamericanos*, 8 (4).

Mearsheimer, J. J. (2021). America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs*, 100 (6), 48-59.

Merino, G. E. (2019). La reconfiguración imperial de Estados Unidos y las fracturas frente al ascenso de China. *Revista de Estudios Estratégicos*, (07), 7-36.

Meyer, P. J. y Martin, R. J. (11 de enero de 2021). *U. S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations*. Congressional Research Service [R46514]. crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46514

Ministerio de Defensa de Japón. (s. f.). *Iniciativas del Ministerio de Defensa para la visión del Indo-Pacífico libre y abierto [FOIP]*. www.mod.go.jp/e/d_act/exc/india_pacific/india_pacific-es.html

Modi, N. (1 de junio de 2018). *Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue*. www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018

Nye, J. S. (2 de noviembre de 2021). With China, a 'Cold War' Analogy Is Lazy and Dangerous. *The New York Times*. www.nytimes.com/2021/11/02/opinion/biden-china-cold-war.html

OPS / OMS. (21 de septiembre de 2021). *La OPS selecciona centros en Argentina y Brasil para desarrollar vacunas de ARNm contra la COVID-19*. www.paho.org/es/noticias/21-9-2021-ops-selecciona-centros-argentina-brasil-para-desarrollar-vacunas-arnm-contra

Pate, Durrant. (25 de octubre de 2020). US warns Jamaica against Chinese 5G. *Jamaica Observer*. www.jamaicaobserver.com/front-page/us-warns-jamaica-against-chinese-5g-island-s-financial-sector-could-be-hit-hard-says-ambassador-tapia_206183

Pieper, M. (2018). Mapping Eurasia: Contrasting the Public Diplomacies of Russia's "Greater Eurasia" and China's "Belt and Road Initiative". *Rising Powers Quarterly*, 3 (3).

Pompeo, M. (8 de noviembre de 2019). *The China Challenge*. uy.usembassy.gov/michael-r-pompeo-at-the-hudson-institutes-herman-kahn-award-gala/

Putin, V. (21 de junio de 2013a). *St. Petersburg International Economic Forum plenary session*. en.kremlin.ru/events/president/news/18383

Putin, V. (12 de diciembre de 2013b). *Presidential Address to the Federal Assembly*. en.kremlin.ru/events/president/news/19825

Putin, V. (6 de septiembre de 2012). An Asia-Pacific Growth Agenda. *The Wall Street Journal*. www.wsj.com/articles/SB10000872396390443847404577629312716242648

Putin, V. (14 de mayo de 2017). *Belt and Road International Forum*. en.kremlin.ru/events/president/news/54491

Ramon-Berjano, C. (2019). Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos. *Pensamiento propio*, 24 (49-50) www.cries.org/wp-content/uploads/2019/08/007-Berjano.pdf

Rodríguez Pinzón, É. (2021). *América Latina: Competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo*. Fundación Carolina, [Documento de Trabajo N° 53]. www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/09/DT_FC_53.pdf

Russian Direct Investment Fund. (20 de abril de 2021). *Production of Sputnik V launched in Argentina*. rdif.ru/Eng_fullNews/6724/

Sack, D. (29 de marzo de 2021). *China's Huawei Is Winning the 5G Race. Here's What the United States Should Do To Respond*. Council on Foreign Relations. www.cfr.org/blog/china-huawei-5g

Sanders, R (14 de octubre de 2021). The Caribbean relationship with US and China is not one or the other. *Sir Ronald Sanders*. www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=824

Seah, S., Thi Ha, H., Martinus, M., y Thi Phuon Thao, P. (2021). *The State of Southeast Asia: 2021 Review Report*. ISEAS y Yusof Ishak Institute. www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf

Serbin, A (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. (Barcelona / Buenos Aires: Icaria Editorial / Ediciones CRIES.

The State Council Information Office of the People's Republic of China (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. english.www.gov.cn/atts/stream/files/5ffa69cac6d0cc300eea77af

Timofeev, I. (6 de agosto de 2019). *A New Anarchy? Scenarios for World Order Dynamics*. russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/a-new-anarchy-scenarios-for-world-order-dynamics/

Tokatlian, J. (10 de febrero de 2021). La diplomacia de equidistancia, una propuesta estratégica. *Clarín*. www.clarin.com/opinion/diplomacia-equidistancia-propuesta-estrategica_0_hR6B7SCu3.html

Tokatlian, J. (17 de agosto de 2020). EE. UU.-China: El gran desafío regional. *Clarín*. www.clarin.com/opinion/ee-uu-china-gran-desafio-regional_0_agtwNAKuQ.html

Trump, D. (11 de diciembre de 2020). *Ensuring Access to United States Government COVID-19 Vaccines*. Federal Register. www.federalregister.gov/documents/2020/12/11/2020-27455/ensuring-access-to-united-states-government-covid-19-vaccines

Vortherms, S., y Zhang, J. (2021). *Political Risk and Firm Exit: Evidence from the US-China Trade War*. SSRN. papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3916186_code2721933.pdf?abstractid=3916186&mirid=1

White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

White House. (3 de agosto de 2021). *Fact Sheet: President Biden Announces Major Milestone in Administration's Global Vaccination Efforts: More Than 100 Million U.S. COVID-19 Vaccine Doses Donated and Shipped Abroad*. www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/03/fact-sheet-president-biden-announces-major-milestone-in-administrations-global-vaccination-efforts-more-than-100-million-u-s-covid-19-vaccine-doses-donated-and-shipped-abroad/

White House. (12 de junio de 2021a). *FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*. www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/

White House. (2021b). *U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*. trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf

Wray, C. (2020). *The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States. China's Attempt to Influence U.S. Institutions*. Hudson Institute. www.fbi.gov/news/speeches/the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states

Xing, L., y Vadell, J. (31 de agosto de 2020). ¿Estamos frente al retorno de las “Esferas de Influencia” en el sistema internacional? *El País*. elpaisdigital.com.ar/contenido/estamos-frente-al-retorno-de-las-esferas-de-influencia-en-el-sistema-internacional/28872

Yaqing, Q. (2020). Reform multilateralism now: A chinese perspective. *Global Asia*, 15 (2). www.globalasia.org/v15no2/cover/reform-multilateralism-now-a-chinese-perspective_qin-yaqing

Yi, W. (23 de abril de 2021). A Conversation with State Councilor Wang Yi of China. *Council on Foreign Relations*. www.cfr.org/event/conversation-state-councilor-wang-yi-china

Zelicovich, J. (13 de mayo de 2021). La actitud que debería tomar el gobierno es asumir el no alineamiento activo y sí la diplomacia de la prudencia. *Escenario Mundial*. www.esce-nariomundial.com/2021/05/13/julieta-zelicovich-la-actitud-

que-deberia-tomar-el-gobierno-es-asumir-el-no-alineamiento-activo-y-si-la-diplomacia-de-la-prudencia

Zhou, Z., Figueira, M., y Lim, M. (2 de julio de 2021). China and Latin America: COVID-19 Vaccine Collaboration and the Way Forward. *Bridge Consulting*. bridgebeijing.com/blogposts/china-and-latin-america-covid-19-vaccine-collaboration-and-the-way-forward/

Anexos

Anexo 1. Países miembros del BRI por regiones del mundo

Región	Países miembros
Asia-Pacífico (29)	Islas Salomón, Vanuatu, Tonga, Islas Cook, Micronesia, Fiji, Samoa, Niue, Papúa Nueva Guinea, Nueva Zelanda, Pakistán, Indonesia, Filipinas, Myanmar, Brunéi, Timor Leste, Bután, Tailandia, Vietnam, Singapur, Bangladesh, Cambodia, Laos, Maldivas, Malasia, Mongolia, Nepal, Sri Lanka, Corea del Sur
África (46)	Benín, Níger, Lesoto, Mali, Guinea Ecuatorial, Liberia, Togo, Gambia, Uganda, Cabo Verde, Burundi, Tanzania, Zimbawe, Congo, Chad, Nigeria, Kenia, Angola, Namibia, Gabón, Mozambique, Zambia, Ghana, Seychelles, Sudán del Sur, Camerún, Sierra Leona, Costa de Marfil, Argelia, Djibouti, Mauritania, Guinea, Somalia, Ruanda, Senegal, Túnez, Libia, Madagascar, Marruecos, Etiopía, Sudán, Líbano, Yemen, Egipto, Jordán, Sudáfrica
Eurasia (37)	Chipre, Luxemburgo, Italia, Portugal, Malta, Grecia, Austria, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Lituania, Letonia, Albania, Estonia, Eslovenia, Croacia, Armenia, República Checa, Bielorrusia, Georgia, Hungría, Moldavia, Macedonia, Polonia, Bulgaria, Rumanía, Serbia, Eslovaquia, Turkmenistán, Afganistán, Azerbaiyán, Kirguistán, Kazajistán, Tayikistán, Rusia, Turquía, Ucrania, Uzbekistán
Medio Oriente (11)	Palestina, Omán, Bahréin, Siria, Emiratos Árabes, Israel, Iraq, Irán, Catar, Kuwait, Arabia Saudita
América Latina y el Caribe (19)	Perú, Jamaica, Cuba, Barbados, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, Chile, Surinam, Granada, Venezuela, Costa Rica, Uruguay, Dominica, Guyana, Bolivia, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Panamá

Fuente: Elaboración propia sobre la base de (Belt and Road Portal, 2020).

Anexo 2. Proyectos de inversión destacados de China en América Latina y el Caribe 2010-2020

Año	País	Proyecto	Sector	Compañía china	Monto (millones de dólares)	Nota
2020	México	Inversión de tres compañías de producción de automóviles para establecerse o expandir su producción	Automovilístico	BYD (carros eléctricos), Changan y JAC	1000	Anuncio, no materializado
2020	Brasil	Triplifica sus activos en la generación de energía renovable en Brasil: expansión de 200MW en Santa Victoria do Palmar, planta eólica en Río Grande do Sul y establecimiento de una planta adicional de generación solar de cerca de 600 MW	Electricidad	CGN Brasil Energía (subsidiaria de China General Nuclear Power Corporation)	300	Anuncio, en negociación

Año	País	Proyecto	Sector	Compañía china	Monto (millones de dólares)	Nota
2020	Perú	Compra de una participación del 83,6 % en la compañía Luz del Sur (mayor compañía eléctrica de Perú) a Sempra	Electricidad	China Three Gorges Corporation	4100	
2020	Chile	Compra a Sempra de Chilquinta Energía (tercera distribuidora de electricidad en Chile)	Electricidad	State Grid Corporation	2400	
2020	Chile	Compra a Sempra de una participación del 50 % en Eletrans	Electricidad	State Grid Corporation	217	
2020	Argentina	Compra al Standard Bank sudafricano del 20 % de ICBC Argentina	Financiero	ICBC	181	
2020	Chile	Compra a Naturgy de España de la Compañía General de Electricidad S.A.	Electricidad	State Grid Corporation	5000	Anuncio, no materializado
2019	Perú	Inversión en proyecto portuario de terminales Portuarios Chancay S.A. (centro logístico de carga para la región)	Portuario	Cosco Shipping	3000	Anuncio
2019	Bolivia	Joint venture con Yacimientos de Litio Boliviano [YLB] con una participación del 49 % en la extracción de litio en Coipasa y Pastos Grandes y la construcción de plantas procesadoras	Minería	TBEA Group (Xinjiang)	2300	Anuncio
2019	Brasil	Construcción de una segunda planta en Sao Paulo	Comunicaciones	Huawei	800	Anuncio, en 3 años
2019	México	Nuevo puerto de carga en Veracruz	Portuario	Hutchison Port Holdings	450	Anuncio
2019	Perú	Proyecto hidroeléctrico San Gabán III	Electricidad	Hydro Global Perú (subsidiaria de China Three Gorges Corporation)	438	Anuncio

2. América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa

Año	País	Proyecto	Sector	Compañía china	Monto (millones de dólares)	Nota
2019	Perú	Compra de la presa hidroeléctrica Chaglla a Odebrecht	Electricidad	Consorcio: Hubei Energy Group Co., CNIC Corporation y China Three Gorges Corporation	1390	Anunciado en 2017, concretado 2019
2019	Chile	Compra de una participación del 99,8% en Australis Seafoods SA	Alimentario	Joyvio Agriculture Development Co, Ltd.	985.5	
2019	Brasil	Compra a la italiana Enel del proyecto Gamma: 2 parques solares (450 MW) y 1 parque eólico (90MW)	Electricidad	China General Nuclear Power Corporation	778.9	
2019	Colombia	Compra de la compañía de seguros Old Mutual Holding SA a la brasilera Old Mutual	Financiero	China Misheng Investment Corporation	300	
2019	Perú	Compra del 60% del proyecto Terminales Portuarios Chancay S.A. a la peruana Volcán Compañía Minera	Portuario	Cosco Shipping	225	
2017	Perú	Expansión de la capacidad de procesamiento, nueva planta desalinizadora y nueva planta de procesamiento de relaves en la mina de hierro de Shougang (proyecto minero más antiguo de China en América Latina)	Minería	Shougang Hierro Perú	1500	
2017	México	Ampliación de la fábrica de piezas de automóviles Renault y Daimler en Aguascalientes	Automovilístico	Minth Group (Hong Kong)	350	
2017	Argentina	Planta de carros eléctricos en Buenos Aires	Automovilístico	Dongfeng Motor Company	300	
2017	México	Fábrica de todoterrenos [SUV] en Hidalgo (joint venture con la mexicana Giant Motors)	Automovilístico	Anhui Jianghuai Automotove	212	
2017	México	Planta solar en Zacatecas	Electricidad	Trina Solar Ltd.	203	

Año	País	Proyecto	Sector	Compañía china	Monto (millones de dólares)	Nota
2017	Brasil	Compra del 95 % de CPFL Energía (mayor distribuidor privado de electricidad de Brasil)	Electricidad	State Grid Corporation	12200	
2017	Brasil	Compra de la planta hidroeléctrica Sao Simao	Electricidad	State Power Investment Corporation	2300	
2017	Brasil	Compra de activos de Dow Agrosiences and Biotecnología Ltda.	Agricultura	CITIC Ltd. Y Yuan Longping HI-Tech Agriculture Co.	1100	
2017	Argentina	Compra de la mina Veladero a la canadiense Barrick Gold Corporation	Minería	Shandong Gold Mining Company Ltd.	960	
2017	Brasil	Compra de la participación mayoritaria de la compañía Belagrícola Comercio y Representação de Produtos Agrícolas Ltda.	Agricultura	Nantong Yixing Investment Company Ltd.	253	
2018	Chile	Compra de una participación del 23,8 % en Sociedad Química y Minera [SQM] y una productora de fertilizantes a la canadiense Nutrien	Minería/ Agricultura	Tianqi Lithium Corporation	4100	
2018	Brasil	Compra de una participación del 4,5 % en Un Pagamentos S.A. (Nubank)	Financiero	Tencent Holdings	180	
2018	México (EE.UU. y Francia)	Compra de Motus Integrated Technologies	Automovilístico	Shangai Daimy Automotive Interior Company	147	
2018	Argentina	Compra de una participación del 37 % en Minera Exar (opera en Jujuy) a la empresa SQM	Minería	Jianxi Ganfeng Lithium Company	110	
2018	Brasil	Compra del 90 % de TCP Participações S. A., que opera el segundo mayor puerto de contenedores de Brasil: la Terminal de Coneires de Paranaguá	Portuario	China Merchants Port Holdings Company	1200	

2. América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa

Año	País	Proyecto	Sector	Compañía china	Monto (millones de dólares)	Nota
2018	Brasil	Compra del 48,4 % de CPFL Energías Renovaveis S.A. (con lo que completa la propiedad accionaria de la compañía) (opera pequeñas plantas hidroeléctricas y eólicas)	Electricidad	State Grid Corporation	938	
2018	Brasil	Compra del Sistema Productor Sao Lournço, una compañía de suministro y tratamiento de agua que opera en Sao Paulo	Construcción	China Gezhouba Group Company (a través de la subsidiaria CCGC Constructora do Brasil)	866	
2018	Brasil	Inversión de capital en la oficina de Brasil	Financiero	New Development Bank (Shanghai)	255.5	
2017	Brasil	Inversión de capital en la oficina de Brasil	Financiero	New Development Bank (Shanghai)	280.9	
2018	Argentina	Inversión en la planta solar Iglesia-Estancia Guanizuil (80 MW) en la provincia de San Juan, con financiamiento de la oficina de finanzas del sector privado IDB Invest del BID	Electricidad	JinkoSolar	214	Anuncio
2018	Brasil	Planta de embalaje	Industria	Shandong BIHAI Packaging Materials (GsPak)	106	Anuncio
2018	República Dominicana	Club Med Michés Playa Esmerald	Turismo	Club Mediterranee (subsidiaria de Fosun International)	100	Anuncio
2018	Brasil	Laboratorio y Planta de producción de aisladores de vidrio para los proyectos de expansión de la infraestructura de electricidad	Electricidad	Jinlihua Electric		Anuncio

Año	País	Proyecto	Sector	Compañía china	Monto (millones de dólares)	Nota
2016	Argentina	Base de monitoreo espacial (casi completada) en la Patagonia	Científico/ Espacial	Gobierno de China		
2016	Brasil	Adquisición de una parte mayoritaria de CPFL Energía (principal compañía generadora y distribuidora de electricidad privada de Brasil)	Electricidad	State Grid Corporation	8400	
2010	Brasil	Compra del 40 % de Repsol Brasil	Petróleo y gas	China National Petroleum Corporation [CNPC]	7100	
2010	Argentina	Compra del 50 % en Bridas Corporation	Petróleo y gas	China National Offshore Oil Corporation [CNOOC]	3100	
2010	Brasil	Compra de activos de petróleo y gas del campo Peregrino a la noruega Statoil	Petróleo y gas	Sinochem Corporation	2500	
2010	Argentina	Operaciones de petróleo y gas con la estadounidense Occidental Petroleum Corporation	Petróleo y gas	Sinopec (China Petrochemical Corporation)	2500	
2011	Brasil	Compra de una participación del 15 % en Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineracao	Minería	CITIC Group, Shougang Corporation, Baosteel Group Corporation, Taiyuan Iron, Steel Group Company Ltd.	2000	
2010	Brasil	Compra de Itaminas Comercio de Minerais S.A.	Minería	East China Mineral Exploration and Development Bureau [ECE]	1200	

2. América Latina y el Caribe entre proyectos en disputa

Año	País	Proyecto	Sector	Compañía china	Monto (millones de dólares)	Nota
2010	Brasil	Compra de siete compañías españolas de transmisión de electricidad	Electricidad	State Grid Corporation	1000	
2012	Brasil	Compra de una estación eléctrica a la española Actividades de Construcción y Servicios [ACS]	Electricidad	State Grid Corporation	900	
2011	Argentina	Compra de la participación del 80 % de Standard Bank Argentina y afiliados (antes sudafricana)	Financiero	Industrial and Commercial Bank of China [ICBC]	700	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *China-Latin America Economic Bulletin* 2013 al 2021, Boston University

Anexo 3. América Latina y el Caribe: vacunas recibidas de China y donadas por Estados Unidos (miles de dosis)

País	China			Estados Unidos
	Compradas	Donadas	Distribuidas	Donadas
Antigua y Barbuda	-	0 020	0 020	-
Argentina	41 400	-	13 909	3 500
Barbados	-	0 030	0 030	-
Belice	-	0 010	0 010	-
Bolivia	8 600	0 100	3 200	1 008
Brasil	100 000	-	77 000	3 000
Chile	61 800	-	17 647	-
Colombia ¹¹	10 500	-	11 472	6 000
Costa Rica	-	-	-	0 500
Dominica	-	0 020	0 020	-
Rep. Dominicana	14 468	0 050	13 818	-
Ecuador	15 000	0 220	9 220	2 000
El Salvador	5 000	0 150	5 150	3 000
Guatemala	-	-	-	4 500
Guyana	0 100	0 020	0 120	-
Haití	-	-	-	0 500
Honduras	-	-	-	3 000

¹¹ La incongruencia en las cifras responde a los datos tal como están registrados en la fuente original.

País	China			Estados Unidos
	Compradas	Donadas	Distribuidas	Donadas
México	67 000	-	22 325	4 049
Panamá	-	-	-	0 503
Paraguay	0 250	0 020	0 270	2 000
Perú	38 500	-	2 000	2 000
Trinidad y Tobago	1 500	0 105	1 105	-
Uruguay	1 752	-	1 750	0 500
Venezuela	1 300	0 500	1 800	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bridge Consulting (2021) y The White House (2021).

*Anexo 4. Estudio morfológico: ¿Cómo influyen los factores en la posición de América Latina y el Caribe frente a la disputa estratégica China-Estados Unidos?
Puntuación: 0 al 5 (0=no tiene influencia, 5=máxima influencia)*

Áreas	Factores					
Geopolítica	Presiones por alineamientos en áreas críticas 4 Alto	(In)Capacidad de presentar alternativa competitiva al BRI 5 Muy Alto	Papel protagónico del BID en la competencia con China 3 Medio	Movilización de aliados a presentar proyectos alternativos a los chinos 3- Medio	Narrativa anti-China 2 Bajo	Deuda 4 Alto
Tecnológica Contratación de servicios de tecnología 5G	Capacidad instalada de empresas chinas en la región 4+ Alto	Financiamiento de EEUU para contratar proveedores occidentales en el corto plazo 4 Alto	Capacidad de China para establecer estándares técnicos de 5G Dispersión	(In)Capacidad de EEUU para desarrollar la 5G en el corto plazo 4 Alto	Amenaza de EEUU de restringir cooperación en seguridad por asumir la tecnología china como insegura 4+ Alto	Iniciativa de EEUU de asociación tecnológica de países democráticos 2+ Bajo
Infraestructura	Certificación de calidad de la infraestructura de EEUU (Blue Dot Network) 3 Medio	Disponibilidad de financiamiento de China para inversión en infraestructura 5 Muy alto	Restricciones financieras y/o políticas para proyectos que compitan con los de China Dispersión	Oferta para energías limpias 4 Alto	Capacidad decisoria de los gobiernos subnacionales 3 Medio	Narrativa anti-China 2 Bajo
Sanitaria Vacunas	Percepción sobre la calidad de las vacunas 3+ Medio	Proclividad a desarrollar producciones conjuntas de vacunas en dependencia de capacidades nacionales 4+ Alto	Reconocimiento de la OMS 3 Medio	Financiamiento para la compra de vacunas 4+ Alto	Oferta de vacunas 5 Muy alto	

Fuente: Elaboración propia con base en respuestas de diez expertos consultados.

Presentación de los capítulos 3 y 4

Rebeca Peralta

Las investigaciones aquí presentadas significan un importante esfuerzo por pensar los retos que enfrenta un mundo multipolar en el contexto no solo de una crisis coyuntural en su aspecto económico, sino de una muy peculiar crisis global y sistémica, manifiesta por una pandemia, pero cuyas causas profundas se encuentran en el modo de producción-reproducción capitalista depredador.

La investigación titulada “La pandemia del COVID-19 y el nuevo mapa del poder mundial: América Latina y el Caribe entre los Estados Unidos y China” aborda directamente este nuevo contexto y busca comprender las complejidades de una disputa geopolítica de más larga data a partir de un fenómeno novedoso, aunque no inesperado, de curso impredecible como la pandemia de COVID-19. Se trata de una investigación centrada en un fenómeno que sucede en tiempo real, dinámico y cambiante, por lo que significa un reto metodológico a la vez que teórico.

El trabajo parte de la hipótesis de que en el contexto pandémico América Latina y el Caribe se convirtieron en piezas clave de la pugna por la hegemonía entre las dos principales potencias del mundo contemporáneo, Estados Unidos y China. El equipo de investigación conformado por Alicia Girón, Wagner Tadeu Iglecias y Ariela Ruiz analizó las estrategias de ambas naciones en el combate

a la pandemia, su uso político y económico para ejercer influencia –¿injerencia?– en América Latina, especialmente en lo referente al elemento *vacunas*.

La forma que adquiere la disputa global entre Estados Unidos y China en su fase actual es un desafío mayor para las ciencias sociales, en tanto que el aspecto sanitario requiere de un abordaje interdisciplinario y de diálogo de saberes que no siempre resulta fácil.

Uno de los puntos de debate que coloca la investigación tiene que ver con que hasta ahora no ha quedado demostrado que China opere de manera distinta a otro poder global en lo que a vacunas se refiere. Pues, ninguno de los países potencia, fabricante de vacunas, puso a “disposición de la humanidad” su fórmula. Por el contrario, en la mayoría de los casos, los gobiernos de esos países alentaron a las farmacéuticas y laboratorios de origen a comerciar con un insumo vital para todas y todos, promoviendo la compra de más dosis para refuerzos o vacunación en población infantil –de los países centrales–, cuando los países pobres carecen aún de primeras dosis para su población vulnerable. Como corolario, estos países implementaron y promovieron barreras al tránsito transfronterizo de personas inmunizadas con vacunas de otros países.

Esta investigación se encontró con otro desafío. Intentando brindar un análisis comparativo de las realidades nacionales, acudió a datos e informes públicos bajo el supuesto de que estos representan información de calidad análoga o comparable entre los países, cuando, en realidad, los sistemas nacionales de vigilancia epidemiológica y de información en salud –de los que procede la información pública utilizada por el equipo de investigación– son heterogéneos.

Por ese motivo, es importante evitar generalizaciones y conclusiones fáciles. Más aún cuando la propia realidad socioeconómica de cada país difiere ampliamente respecto a otros y, en consecuencia, difieren también tanto la manifestación concreta de una misma epidemia como la forma específica de la respuesta de los países, incluso en una misma región.

Diversos determinantes sociales condicionan el riesgo de infección, el curso clínico de la enfermedad, la oportunidad de acceso al diagnóstico o a la vacuna, la calidad de la atención y, como resultado, la gravedad y la letalidad de esta enfermedad. Por eso, los “rankings de mortalidad” se convirtieron en meros instrumentos mediáticos para desacreditar o alabar gobiernos, pero poco ayudan a comprender este fenómeno.

Finalmente, en medio de estas disputas mezquinas entre potencias, que solo ven mercados donde hay países, destaca el llamado que hizo el gobierno de México para eliminar las patentes de las vacunas y otros insumos médicos y, con ello, favorecer el acceso equitativo a estos. Esta propuesta fue formalizada posteriormente por India y Sudáfrica en una iniciativa de resolución ante la Organización Mundial de Comercio.

Por otra parte, una de las lecciones de esta pandemia fue que nuestra región no es un simple “espacio en disputa” de las grandes potencias, sin capacidad de acción propia, sino un territorio con pueblos dignos que, aún en condiciones desventajosas, son capaces de dar respuestas autónomas frente a amenazas globales tan complejas como la pandemia de COVID-19. El ejemplo más claro es Cuba, que hoy por hoy cuenta con tres vacunas: Soberana 02, Soberana Plus y Abdala. Hasta marzo de 2022, el 89,5 % de la población de la isla había sido vacunada con esquema completo; en un contexto criminal, no solo de bloqueo económico, sino de desestabilización política.

En fin, que los temas planteados en este estudio son parte de una agenda de investigación de largo plazo que nos propone el equipo e invita a ampliar el debate para lograr una comprensión más amplia de nuestro mundo actual.

Por su parte, la investigación titulada “O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no Mercosul e na Aliança do Pacífico” de Fabio Borges y Edith Venero aporta elementos importantes para comprender disputas geopolíticas a partir del protagonismo chino en Latinoamérica. La investigación analiza específica y

consistentemente los impactos de la presencia de China en iniciativas como el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

Desde una sólida base teórica que se vale de diversas vertientes como el estructuralismo, la teoría de los sistema-mundo, la teoría de la dependencia y el neoestructuralismo cepalino, somete a análisis el comercio bilateral entre China y los países que integran los bloques objeto de estudio.

Destaca el abordaje metodológico y el esfuerzo del equipo de investigación por realizar treinta entrevistas con especialistas en la materia, a pesar de las limitaciones que impusieron los confinamientos a escala global.

La primera parte de la investigación ofrece un “ejercicio metodológico” que, desde un recorrido por las diversas escuelas de pensamiento, busca comprender la presencia de China en la región latinoamericana no solo en términos comerciales y de corto plazo, sino desde perspectivas políticas-económicas estructurales de mayor duración.

La segunda parte brinda un análisis empírico que permite delinear los patrones de relacionamiento del tipo Centro-Periferia entre China y los estados miembros del Mercosur y la Alianza del Pacífico. Estas reflexiones confluyen en lo que considero es la parte más rica de la investigación y la que, por el contexto en el que se realizó, marcado por la pandemia de COVID-19, es la que mayores aportes brinda a las ciencias sociales y el pensamiento crítico: los desafíos de la relación China-América Latina en tiempos de pandemia.

Sin duda, como apunta uno de los entrevistados por el equipo, el desplazamiento de Estados Unidos en América Latina por parte de China representa “un formato diferente de hegemonía”, pero no un relacionamiento fuera de una lógica de dominio. Con esto se coloca la cuestión de la soberanía como elemento central, sobre todo si consideramos que en las últimas décadas los pueblos han optado por gobiernos populares, defensores de la soberanía, en buena parte de la región.

Este aspecto es fundamental, pues algunos de estos países han realizado esfuerzos gigantescos de desarrollo soberano que van más allá –a veces a contracorriente– de los organismos regionales aquí analizados y, en diversos momentos, han constituido verdaderos contrapesos tanto del Mercosur como de la Alianza del Pacífico.

Como bien apunta la investigación de Borges y Venero, los países de la Alianza del Pacífico atraviesan por una crisis de legitimidad y una crisis política, lo que explica el nuevo rumbo por el que optaron los pueblos peruano y chileno en las pasadas elecciones, que llevaron a la presidencia a Pedro Castillo y Gabriel Boric respectivamente. Se trata así, de una crisis de legitimidad y de modelo de desarrollo. En este contexto de crisis múltiples, nos corresponde pensar en las alternativas civilizatorias a construir, y ambos textos nos dan elementos para ello.

3.

La pandemia de la COVID-19

América Latina en el nuevo orden multipolar entre los Estados Unidos y China

Alicia Girón, Wagner Iglecias y Ariela Ruiz-Caro

Introducción

El presente artículo tiene por objetivo describir y analizar, desde una perspectiva de las relaciones económicas y políticas internacionales, cómo América Latina y el Caribe se han convertido, una vez más, en piezas clave de la pugna por la hegemonía entre las dos principales potencias del mundo contemporáneo: Estados Unidos y China. En él se abordan las estrategias que han tenido ambas naciones en la lucha contra la pandemia en nuestra región.

El telón de fondo de este análisis es la aparición y la evolución de la pandemia de la COVID-19, que involucró a toda la humanidad. Además de los millones de contagios y muertes que se produjeron, las cuarentenas establecidas en la mayoría de los países generaron un impacto económico inédito. La economía mundial jamás se había contraído tanto en un período tan corto en forma simultánea en

todo el planeta y con tantas pérdidas de puestos de trabajo, quiebra de empresas y desestructuración de las cadenas productivas.

La posición subalterna de América Latina y el Caribe en el orden económico global, así como su incapacidad tecnológica para reaccionar rápidamente al avance del virus, hicieron que la región se viera envuelta en un huracán que dio lugar a un ámbito nuevo en el que Estados Unidos y China midieron fuerzas, no solo en nuestra región, sino en el resto del mundo: la lucha contra la pandemia. Detrás de la compleja cuestión sanitaria para abordarla se puso en marcha, nuevamente, una pugna entre los dos modelos de economía, de sociedad y de relaciones internacionales que luchan por el protagonismo en el siglo XXI. Es en este marco que se inserta el tratamiento de este artículo.

Al principio de la pandemia China tuvo un rol protagónico en varias partes del mundo con el suministro de diversos insumos de protección, en el marco de lo que se denominó *diplomacia de las mascarillas*. Contrariamente, Estados Unidos, durante el gobierno de Trump, no solo se retiró de la Organización Mundial de la Salud [OMS], sino que no participó en la iniciativa del Centro de Acceso Global a vacunas COVID-19 (Covax), cuyo propósito era garantizar su acceso a países pobres y en desarrollo. Sin embargo, esta posición ha tenido un giro desde que Joe Biden asumió la presidencia en enero de 2021. A partir de entonces, se produjo un mayor acercamiento de Washington a la región con la comercialización y la donación de millones de dosis de fabricación estadounidense a diversos países de nuestro continente.

De acuerdo con lo señalado por todos los organismos internacionales, América Latina y el Caribe ha sido la región más castigada por la COVID-19 en el mundo, tanto en cantidad de contagios y muertes por millón de habitantes como en la caída económica. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] señaló que la economía latinoamericana se contrajo en 6,8 % en el 2020 con respecto al año anterior, lo que configuró la peor contracción en el mundo (CEPAL, 2021d). Para organismos como la Conferencia de las

Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo [UNCTAD] (2021), “[...] la región registró cerca del 28 % de las muertes por COVID-19 a nivel mundial pese a que en su territorio vive apenas el 8,4 % de la población del planeta,” a marzo del 2021. Según la plataforma virtual Worldometer, la región tenía el 20 % de contagios y 32 % de las muertes en el mundo al 31 de agosto de 2021.

La pandemia, además, ha puesto en evidencia la precariedad de los sistemas de salud pública de la región, cuyas causas se abordan a lo largo del texto. La región ha tenido que destinar recursos a la compra de vacunas en un escenario de poca oferta de estas y, por lo tanto, de pugna por su acceso. Esto ha dado lugar a una inequidad en los niveles de vacunación entre los países desarrollados y el resto, lo que dificulta la recuperación económica de la mayoría de nuestras naciones.

Por otro lado, las ganancias de las grandes industrias farmacéuticas fabricantes de vacunas han crecido exponencialmente durante todo el período. La mayoría de ellas ha recibido financiamiento de sus gobiernos para el desarrollo de las vacunas. Son estas las que han presionado a sus gobernantes en Estados Unidos y Europa a oponerse a la propuesta de India y Sudáfrica, para suspender las patentes de las vacunas hasta que la población mundial no estuviera inmunizada, lanzada en octubre de 2020, en el marco del Foro de los Derechos de Propiedad Intelectual vinculados al comercio (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio [Adpic]) de la Organización Mundial del Comercio [OMC].

El trabajo está dividido en seis secciones: la primera describe las circunstancias en las que América Latina y el Caribe es crecientemente considerada como una región estratégica en la pugna por el poder y hegemonía globales entre Washington y Beijing. La segunda trata sobre la pandemia en nuestra región y sus consecuencias sobre la salud pública y la economía. La tercera aborda las estrategias seguidas por China y Estados Unidos desde los primeros meses de la pandemia, cuando el país asiático se presentaba prácticamente como la única potencia abocada a cooperar con los países de América Latina

y el Caribe en su dura lucha por conseguir mascarillas y equipos de protección y, posteriormente, las vacunas, mientras Estados Unidos miraba hacia adentro durante la administración Trump, hecho que cambió meses después al asumir Joe Biden la presidencia. En la cuarta sección se trata sobre la rentabilidad de la industria farmacéutica durante la pandemia. En la quinta sección se presentan las iniciativas surgidas en el ámbito multilateral para enfrentar la pandemia, que van desde las propuestas para financiar la compra de vacunas hasta la de suspender los derechos de propiedad intelectual de las mismas. En la sexta sección se trata la procedencia de las vacunas utilizadas en América Latina y el Caribe y se describe el proceso de suministro de vacunas tanto en la venta, las donaciones y las experiencias de los laboratorios que venden insumos farmacéuticos activos para que las vacunas sean fabricadas en algunos países de la región.

La evolución de la pandemia y las estrategias de los gobiernos para enfrentarla, así como las propuestas formuladas desde organismos internacionales, cambian permanentemente. En el proceso entran en escena nuevos actores estatales, multilaterales y corporativos que configuran nuevas tensiones y alianzas. Este artículo, de esta manera, se constituye como un relato de esta compleja dinámica global que involucra a tantos y tan distintos actores durante un determinado periodo de tiempo, correspondiente al primero año y medio de la pandemia.

El corte cronológico de este informe es el 31 de agosto del 2021. Esta fecha representa solo un marco temporal metodológico, que no cierra una discusión tan compleja, que requiere un enfoque desde múltiples aristas, sino que intenta ofrecer a los lectores una fotografía de lo ocurrido hasta la fecha. Agradecemos la oportunidad que nos ha sido otorgada por CLACSO para la realización de esta investigación y esperamos que nuestros esfuerzos contribuyan a la reflexión sobre la solución de la crisis sanitaria como una nueva dimensión que cobra en América Latina y el Caribe la disputa por la hegemonía global entre Estados Unidos y China.

En términos metodológicos la presente investigación se construyó sobre la base de distintas fuentes: a) investigación hemerográfica que aborda los hechos más relevantes de la pandemia, desde el surgimiento de los primeros casos en nuestra región hasta las recientes estrategias de vacunación de la población, pasando también por las acciones de gobiernos, empresas y organismos multilaterales; b) datos oficiales, producidos por los gobiernos nacionales y reconocidos por la OMS sobre las cantidades absolutas y relativas de contagios, muertes y vacunación en todos los países de América Latina y el Caribe; c) datos oficiales, producidos por los gobiernos nacionales y organizaciones multilaterales sobre los impactos de la pandemia sobre la actividad económica en la región, con énfasis en temas como el desempleo y los programas de emergencia para combatir a la pobreza y el hambre; d) material bibliográfico, aunque reducido (porque aún es reducida la producción), con reflexiones sobre las consecuencias de la pandemia en la región; e) entrevistas con académicos chinos cuyo objetivo es conocer la perspectiva del tema desde una visión oriental. Cabe señalar que también intentamos acceder a otro tipo de fuente fundamental como los contratos celebrados entre gobiernos y laboratorios proveedores de vacunas. Sin embargo, son documentos parcialmente públicos porque las secciones que tratan de precios, condiciones de pagos, transferencia tecnológica y responsabilidades civiles y criminales no son abiertas a la consulta pública.

América Latina y el Caribe como escenario de la pugna por el poder hegemónico entre Estados Unidos y China

La intensa contienda en un escenario multipolar que tiene lugar entre ambas potencias, agudizada en los últimos años por su disputa por el poder hegemónico mundial, se ha hecho presente también en el ámbito del combate contra la COVID-19 en América Latina y el Caribe. La gobernanza global, establecida desde el final de la II Guerra Mundial, con una arquitectura de poder creada por Estados Unidos

y sus aliados, está en crisis y ya no responde a las recientes transformaciones por las que atraviesa el mundo, principalmente debido al surgimiento de nuevos polos de poder económico y político en este siglo.

El crecimiento económico y tecnológico de China, así como el resurgimiento de esta y Rusia como actores políticos y militares relevantes tras el fin de la Guerra Fría, y, junto con India, en menor medida, como potencias económicas, son hechos que han redefinido el mapa del poder en un mundo multipolar y ponen en cuestión la utopía de un mundo unipolar bajo el dominio de Washington y de la economía de mercado, tal como se presumía a mediados de la década de los noventa.

América Latina y el Caribe, en este sentido, representan un territorio clave de disputa en esta transición entre el viejo y el nuevo orden mundial o, más específicamente, entre Estados Unidos, todavía la mayor potencia, pero con una trayectoria de declive económico, y China, el imperio más grande de la antigüedad y, actualmente, en claro proceso de renacimiento, ascenso económico y encaminado a ser el centro del poder mundial en una nueva configuración caracterizada por la multipolaridad.

Si bien Estados Unidos ha considerado a América Latina y el Caribe desde el siglo XIX como un área natural para su expansión económica, política, militar y cultural, China tiene a esta parte del mundo, desde principios de este siglo, como un proveedor fundamental de *commodities* minerales, agrícolas y energéticos, esenciales para su economía y su trayectoria ascendente. La creciente presencia china en la región coincide con su proceso de apertura económica al mundo, que se inició a fines de la década de los setenta y se intensificó en los noventa.

En el caso de las relaciones de Beijing con América Latina y el Caribe estas se expresaron en la profundización de los lazos económicos a través del comercio bilateral, inversiones en infraestructura y préstamos. Este vínculo parece haberse intensificado aún más desde el estallido de la pandemia debido a la diplomacia sanitaria que ejerce China con relación a varios países del mundo y, en particular, con

nuestra región, en el marco de la “Franja y la Ruta” en inglés *Belt and Road Initiative* [BRI] más conocida como la “Nueva Ruta de la Seda”.

Las estrategias de los gobiernos de Estados Unidos y de China para América Latina y el Caribe han sido contrapuestas y no han estado exentas de roces en el ámbito de la lucha contra la pandemia. Las aproximaciones de los gobiernos de la región a ambos países se han regido por las facilidades para el acceso a las vacunas y otros insumos médicos, lo que podría tener alguna incidencia en las relaciones futuras de nuestra región con las dos potencias. Recordemos que, durante los primeros meses de la pandemia, China tuvo un rol protagónico en la cooperación mediante la llamada *diplomacia de mascarillas* con donaciones de insumos sanitarios a un importante número de países, incluidos varios de América Latina y el Caribe.

Durante los primeros meses de la pandemia hubo, en varias partes del mundo, una ola de críticas en contra de China por una supuesta falta de transparencia con relación a informaciones sobre las causas y los datos de la pandemia en su territorio. Muchos analistas consideraron que la diplomacia de mascarillas revertiría la retórica del *virus chino* conocido como el *virus de Wuhan* en Occidente. Además, el auxilio chino a varias naciones en situación de caos sanitario, en aquel entonces, se presentaba también como una estrategia para estrechar lazos y facilitar relaciones futuras entre Beijing y socios en todo el mundo, incluso los países de América Latina y el Caribe. No obstante, las autoridades han negado esta afirmación aduciendo que se trataba de una acción global estructurada a partir de la idea de un destino compartido de la humanidad.

Según Jiang Shihue,¹

[...] en el contexto de la Nueva Doctrina Monroe, Estados Unidos toma la cooperación de China con América Latina por un desafío a

¹ Profesor y exdirector general adjunto del Instituto de América Latina de la Académica China de Ciencias Sociales [CASS] y director del Centro de Estudios sobre América Latina del Instituto de Ciencias Globales de la Universidad de Shanghái. Entrevista realizada el 27 de octubre del 2021 en base a un cuestionario enviado el profesor a su correo electrónico.

su posición hegemónica. Lo que debe quedar claro es que el enfoque de China hacia el mundo siempre ha sido no exportar valores al exterior y no interferir en los asuntos internos de otros países. La cooperación de China con América Latina se basa en los principios de igualdad y beneficio mutuo, y en la cooperación en la que todos ganan. La diplomacia china nunca ha tenido un gen hegemónico ni un afán de expansión, y nunca ha amenazado a ningún país.

Para Xu Shicheng,²

[...] la influencia china en América Latina y el Caribe es el resultado lógico de la creciente cooperación entre China y la región, tanto en la lucha antiepidémica como en los aspectos políticos, comerciales, económicos y diplomáticos. China no tiene la intención de competir con los Estados Unidos para ganar más influencia en la región. Pero Washington ha intentado ejercer presión sobre la región latinoamericana para que se aleje de China.

Cuando a finales de 2020 las vacunas contra la COVID-19 comenzaron a estar disponibles, los gobiernos de China y Rusia pasaron a ofertarlas a muchas naciones y, a algunos países, también insumos farmacéuticos para su fabricación local. Sin embargo, la gran mayoría de las dosis fueron vendidas a partir de acuerdos celebrados entre gobiernos y laboratorios chinos y rusos. Obviamente, la disposición inmediata de ambos países, y en menor medida, India, a ofrecer sus vacunas a naciones del tercer mundo, incluida nuestra región, sin capacidad tecnológica para desarrollar y producir sus propias vacunas, fue muy importante en los primeros meses de 2021, cuando una verdadera carrera por salvar vidas se imponía a cualquier otra prioridad. Los países desarrollados de Occidente priorizaban, en cambio, la vacunación a sus propias poblaciones.

² Profesor emérito del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales [CASS]. Entrevista realizada el 30 de octubre del 2021 en base a un cuestionario enviado del profesor a su correo electrónico.

El caso de la relación de Estados Unidos con nuestra región es una muestra. Durante todo el 2020, Washington, todavía bajo la administración Trump, les dio la espalda a las demandas de sus vecinos, y concentró en gran medida el consumo mundial de insumos médicos en desmedro del resto de naciones. La retirada de dicho país de la OMS y de la Facilidad Covax dificultó una estrategia de articulación global de combate a la pandemia y tuvo consecuencias negativas en todo el mundo, en particular en América Latina y el Caribe. Esta situación dio lugar a que inclusive los gobernantes aliados a los Estados Unidos, como México, Perú, Colombia, Uruguay, Chile y hasta Brasil recurrieran al gobierno chino.

Si bien después de la asunción de Biden a la presidencia Estados Unidos el país se reincorporó a la OMS y a Covax, transcurrieron varios meses antes de que el gobierno ofertara sus vacunas, fabricadas por Pfizer / BioNTech, Johnson & Johnson y Moderna. Entonces, la administración Biden consideraba que no cedería las vacunas producidas en el país hasta que su población estuviera totalmente vacunada. Lo que se hizo hasta aquel entonces fue permitir que ciudadanos del mundo entero acudieran a Estados Unidos a vacunarse gratuitamente, lo que supuso un importante factor para la reactivación de su economía.

Para mayo de 2021, Estados Unidos procedió a hacer donaciones directas de vacunas a algunos países de la región y también incrementó su participación en el mecanismo Covax. Un mes después, en junio, por la presión de la sociedad civil y de un sector de congresistas del Partido Demócrata, Biden anunció el apoyo a la propuesta de India y Sudáfrica, lanzada en octubre de 2020 en la OMC, para suspender temporalmente las patentes de las vacunas mientras la población mundial no estuviera vacunada.

Es importante señalar que los países de América Latina y el Caribe tienen un papel muy limitado en esta dinámica. La inmensa mayoría no domina la tecnología para la producción de los insumos farmacéuticos, aunque hay diferentes grados de dependencia. Argentina, Brasil y México celebraron acuerdos con fabricantes extranjeros

para producir, en laboratorios propios, parte de sus *stocks* de vacunas. Estos aspectos se verán con detalle en el capítulo VI. Es decir, no serían solamente ensambladores, sino que pasarían a ser responsables de algunas etapas del proceso de fabricación. Así, con alguna capacidad productiva local, pudieron aumentar la cantidad de dosis disponibles para sus ciudadanos, en una estrategia combinada con la importación de vacunas ya listas para ser aplicadas. La debilidad estructural, en términos tecnológicos y científicos, en biotecnología en la región no podrá revertirse en el corto o mediano plazo, tal como se ha demostrado durante esta pandemia.

Son pocas las naciones del mundo que dominan la tecnología de producción de los insumos indispensables para la producción de las más diversas vacunas, y esto no es diferente en el caso de la COVID-19. En este momento, solamente Estados Unidos, China, Rusia, India, Alemania, Reino Unido, Cuba y Suecia logran alcanzar tal posición. Países ricos como Francia, Canadá, Japón o Italia, por ejemplo, siguen dependiendo de los envíos de farmacéuticas como Pfizer / BioNTech o AstraZeneca para vacunar a sus poblaciones. Cuba, sin embargo, surge como una excepción, con el desarrollo de cinco diferentes vacunas contra la COVID-19, tres de las cuales empezaron a aplicarse desde mediados de 2021.

La pandemia de la COVID-19 y su impacto en América Latina y el Caribe

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto deficiencias críticas en los sistemas de salud en América Latina y el Caribe. El promedio regional para el gasto público en salud es solo 3,7 % del PIB, muy por debajo del 6 % recomendados por la Organización Panamericana de la Salud [OPS], (CEPAL-OPS, 2021). El gasto y la inversión inadecuados en infraestructura de salud pública han sido visibles en los hospitales desbordados durante los picos de la pandemia, periodos en los que los pacientes gravemente enfermos tuvieron dificultades

para encontrar camas disponibles en las unidades de cuidados intensivos y equipos para salvar vidas. Menos notorio, pero igualmente grave, es la escasez de profesionales de la salud en nuestros países, lo que ha complicado la respuesta a la pandemia en toda la región.

América Latina tiene un promedio de dos médicos por cada mil habitantes, la mitad del número en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. Muchos países de la región luchan por capacitar y retener a profesionales de la salud y la pandemia ha agravado estos desafíos. A medida que el coronavirus azotaba a los trabajadores médicos de primera línea, los sistemas de salud de la región enfrentaron graves desafíos de personal. (Wilson Center, 2021)

Esta situación se explica en gran parte por el modelo de desarrollo neoliberal durante las últimas décadas. Este fue delineado claramente en el Consenso de Washington, que se anunció a principios de los noventa. Sin embargo, algunos países de la región, como Argentina, Bolivia y Chile, lo implementaron con anterioridad. Bajo este modelo, el proceso de internacionalización productiva y comercial se hizo extremadamente dependiente de las cadenas globales de valor.

Este modelo de desarrollo, en palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL,

[...] presenta graves fallas estructurales, caracterizado por una creciente desigualdad, elevados niveles de informalidad laboral, debilidad y fragmentación de las instituciones –en particular las que se relacionan con la protección social– y estructuras comerciales y de producción con limitadas capacidades tecnológicas y concentradas en sectores que dependen de ventajas comparativas estáticas, como los recursos naturales y los salarios bajos. (CEPAL, 2020).

Estos hechos, en un contexto de pandemia y de drástica retracción económica, han dado lugar a que, desde los organismos financieros multilaterales, como el FMI, se recomiende reorientar las políticas monetarias y fiscales, haciéndolas más expansivas, con el fin de reactivar la economía y lograr un desarrollo más sostenible y sustentable.

La situación para América Latina y el Caribe es muy grave a pesar de que las tasas de crecimiento están manifestando cierta recuperación en el curso de 2021. De acuerdo con la CEPAL, el año pasado la región tuvo una contracción promedio de la economía del orden del 6,8 %. Por consiguiente, el mercado laboral, caracterizado por altos niveles de empleo informal, con 158 millones de trabajadores, equivalente al 54 % del total de ocupados; una tasa de desocupación del 8 %, que ha afectado a 25,7 millones de personas, requiere plantear medidas de política económica y social para detener el aumento de la pobreza y la recuperación del mercado interno (CEPAL, 2021c).

Los cambios en el mercado laboral y el paso a plataformas digitales evidenciaron la brecha de la desigualdad y la pésima distribución del ingreso de la mayoría de nuestros países. La caída en la recaudación en promedio, en un 40%, pone a los gobiernos frente a una crisis fiscal en un momento en el que el gasto público requiere reactivarse para enfrentar la pandemia. El déficit fiscal que se había reducido en la región durante los últimos años, al pasar de un promedio de 1.1 % del PIB en 2016, a 0.6 % en 2019, dada la restricción de los presupuestos, como resultado de las políticas de austeridad, alcanzó un 5.5 % en 2020. Lo sorprendente, en el periodo previo a la pandemia, es el crecimiento constante de la deuda pública bruta que pasó de representar el 29.8 % del PIB, en 2011, al 46 % del PIB para 2019. (CEPAL, 2020).

Los gobiernos se enfrentan al reto de reactivar la economía bajo nuevos paradigmas como la economía digital, la economía verde y las energías renovables, así como el acceso a derechos básicos y, muchas veces aun no universalizados como la salud e higiene, la educación y mejor infraestructura en servicios donde la internet se convierte en un derecho económico y humano de comunicación prioritaria.

Asimismo, la pandemia puso al desnudo una realidad en la que gran parte de la fuerza laboral en América Latina y el Caribe no tuvo la opción de practicar el distanciamiento social, dado el simple hecho de que se ganan sus vidas en las calles, en actividades informales, y cuya renta obtenida sirve, exclusivamente, para atender las necesidades más básicas de alimentación, alquiler y transporte.

Medidas como el *home office*, por ejemplo, fueron privilegio de clases medias y elites en nuestra región durante la pandemia. La profunda desigualdad social se tradujo, durante esta pandemia, en pérdidas de vidas que fueron mucho más acentuadas entre los más pobres, justamente los que tradicionalmente cuentan con menos protección del Estado. Esta afectó de forma más severa a la población femenina. Según la CEPAL, el 56,9 % de las mujeres en América Latina llegaron a estar en riesgo alto, 18,6 % en riesgo medio y 24,4 % en riesgo bajo. Más de un millón de niños han quedado huérfanos (CEPAL, 2021a).

Los datos de la pandemia en nuestra región son muy contundentes. De acuerdo con el COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering [CSSE] de la Universidad Johns Hopkins, publicado por Our World in Data y Woldometer, la región de América Latina y el Caribe fue la más afectada por la COVID-19 en todo el mundo. Al 31 de agosto se registraron más de 43 millones de casos, los que equivalía en aquella fecha al 20 % del total mundial, a pesar de que la región representa solo el 8,4 % de la población global. En relación con las pérdidas de vidas las cifras son aún peores. Según la misma institución la región llegó a aproximadamente 1 440 millones de muertes, lo que representaba el 31,8 % del total mundial.³

Brasil tuvo el récord en el número de casos confirmados de la COVID-19 en nuestra región, con más de 20 millones de infectados entre el 1 de marzo de 2020 y 31 de agosto de 2021, representando casi la mitad del total de todos los casos de América Latina y el Caribe. Argentina, Colombia, México, Perú y Chile también alcanzaron gran cantidad de contagiados, todos con 1 millón o más de enfermos en el período. Los seis países juntos representaron más de 87 % de todos los casos confirmados en la región durante aquel período.

³ <https://github.com/CSSEGISandData/covid-19>

Cuadro N. 1
América Latina y el Caribe
Total de casos confirmados de Covid-19 por país
(01 Marzo 2020 – 31 Agosto 2021)

País	Total de casos	Casos por millón	En relación a la región
Brasil	20,868,322	97,091	48.10%
Argentina	5,185,620	113,705	11.95%
Colombia	4,909,086	95,757	11.32%
México	3,341,264	25,736	7.70%
Perú	2,150,006	64,437	4.96%
Chile	1,638,675	85,293	3.78%
Cuba	652,855	57,685	1.50%
Ecuador	501,201	28,018	1.16%
Bolivia	490,879	41,484	1.13%
Guatemala	470,277	25,769	1.08%
Costa Rica	463,726	90,236	1.07%
Paraguay	458,528	63,511	1.06%
Panamá	457,487	104,411	1.05%
Uruguay	384,934	110,450	0.89%
República Dominicana	350,173	31,968	0.81%
Honduras	338,757	33,664	0.78%
Venezuela	334,343	11,648	0.77%
Otros países de la región*	385,509		0.89%
TOTAL	43,381,642		100.00%

Notas: Los otros países de la región aquí considerados son El Salvador, Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam, Guyana, Haití, Bahamas, Belice, Curaçao, Aruba, Nicaragua, Santa Lucía, Barbados, Saint Marteen, Turks y Caicos, San Vicente y Granadinas, Antigua y Barbuda, Dominica, San Cristóbal y Nevis, Grenada y Anguilla.

Fuente: *John Hopkins University CSSE Covid-19 Data*

En términos de casos por millón de habitantes, o sea, el índice que mide la magnitud de la enfermedad en cada país, la nación más castigada fue Argentina, con más de 113 mil infectados por cada millón de habitantes. La siguieron Uruguay, con más de 110 mil casos por millón y Panamá, con más de 104 mil casos por millón. Obviamente, todos estos datos tienen relación no solo con la diseminación del virus, sino también con la capacidad de los países de realizar las pruebas, así como con la de atención a los enfermos graves. México y Perú, por ejemplo, no llegaron a registrar 10 % de los todos los casos confirmados, pero figuran como dos de los tres países con el mayor número de víctimas fatales, tal como se puede verificar en el Cuadro 2.

Cuadro N. 2
América Latina y el Caribe
Total de muertes por Covid-19 por país
(01 Marzo 2020 – 31 Agosto 2021)

País	Total de muertes	Muertes por millón	En relación a la región
Brasil	580,413	2,712	40,31%
México	259,326	1,991	18,01%
Perú	198,263	5,943	13,77%
Colombia	124,945	2,437	8,68%
Argentina	111,812	2,452	7,76%
Chile	36,937	1,923	2,57%
Ecuador	32,244	1,803	2,24%
Bolivia	18,452	1,559	1,28%
Paraguay	15,767	2,184	1,09%
Guatemala	11,926	653	0,83%
Honduras	8,850	879	0,61%
Panamá	7,061	1,612	0,49%
Uruguay	6,032	1,731	0,42%
Costa Rica	5,506	1,071	0,38%
Cuba	5,303	469	0,37%
Venezuela	4,010	140	0,28%
República Dominicana	4,003	366	0,28%
Otros países de la región*	9,152		0,64%
TOTAL	1,440,002		100,00%

Notas: Los otros países de la región aquí considerados son El Salvador, Jamaica, Trinidad y Tobago, Surinam, Guyana, Haití, Bahamas, Belice, Curaçao, Aruba, Nicaragua, Santa Lucía, Barbados, Saint Marteen, Turks y Caicos, San Vicente y Granadinas, Antigua y Barbuda, Dominica, San Cristóbal y Nevis, Grenada y Anguilla.

Fuente: *John Hopkins University CSSE Covid-19 Data*

Así como ocurre con la cantidad de casos confirmados de COVID-19, Brasil fue también el país de la región con el mayor número de víctimas fatales por causa de la enfermedad. Entre marzo de 2020 y agosto de 2021 registró más de 580 mil muertos por la pandemia. Esto representó poco más de 40% de total de la región en aquel período. México, con más de 259 mil víctimas, seguido por Perú (198 mil), Colombia (124 mil) y Argentina (111 mil) fueron los otros países donde la pandemia ocasionó el mayor número de fallecidos. La cantidad de muertos de los cinco países sumados representó más de 1 170 millones de vidas perdidas, lo que equivale al 81,5 % de las muertes por COVID-19 en toda la región. En términos de muertos por millón de habitantes, o sea, el índice que mide la letalidad de la enfermedad en cada país, la nación más afectada fue el Perú, con más de 5,9 mil fallecidos por millón de habitantes. Lo siguieron Brasil, con más de

2,7 mil víctimas fatales por millón de habitantes, Argentina y Colombia (ambas con más de 2,4 mil muertos por millón de habitantes) y Paraguay, con más de 2,1 mil fallecimientos por millón de habitantes en aquel período. Los datos relativos demuestran que algunos países han sido más castigados por la pandemia que otros, aunque varíen los datos absolutos acumulados. Si Brasil alcanzó la terrible cifra de más de medio millón de muertos, Perú fue, en términos relativos, el país más golpeado por la pandemia en relación con el total de su población.

De la diplomacia de las mascarillas a la pugna por las vacunas

Como se mencionó anteriormente, América Latina y el Caribe constituyen un territorio fundamental en la disputa por la hegemonía global entre Washington y Beijing. Las estrategias del gobierno estadounidense para contener la pandemia fueron diametralmente divergentes si las comparamos al inicio, durante el gobierno del ex-presidente Donald Trump, y la del actual presidente Joe Biden.

Mientras Estados Unidos, ante el creciente número de contagiados y fallecidos, dio prioridad durante todo el año 2020 a satisfacer su demanda interna de barbijos, respiradores, kits de pruebas y trajes de bioseguridad para los equipos de salud en la línea del frente en sus hospitales, China logró controlar la expansión de la enfermedad y creó las condiciones para que sus agencias gubernamentales en todos los niveles (nacional, provincial y municipal), como las ciudades de Shanghái, Hangzhou y Chongqing, así como empresas como Huawei, Alibaba, Sinopec y organizaciones filantrópicas, cooperasen con decenas de países en todo el mundo. Así, enviaron a muchas naciones donaciones y suministros médicos diversos. En nuestra región naciones como Brasil, México, Argentina, Perú, Chile, Ecuador, Venezuela, Uruguay, Panamá y Cuba se beneficiaron de estas acciones.

Dicha estrategia fue cuestionada al interpretarse que la llamada diplomacia de mascarillas era solo una forma más del *soft power*

chino, que apuntaba a tener eventuales efectos positivos para Beijing en sus futuras relaciones con los países de la región. China, de hecho, ha jugado un papel importante en la diplomacia durante el primer año de la crisis sanitaria a través de su política exterior y de cooperación, muy probablemente motivada tanto por intereses concretos de mediano plazo, como la expansión de negocios e influencia en la región, como por la idea de forjar un *Destino Compartido de la Humanidad*, sobre el cual estaría estructurada toda su política exterior, tanto en América Latina y el Caribe, como en el resto del mundo. Esta concepción ha sido difundida en las últimas décadas.

Según declara Xu Shicheng,

[...] en el momento más difícil de China, a principios del año 2020, los gobiernos de los países de ALC brindaron a China una gran ayuda y expresaron su apoyo a través de diferentes formas. Los líderes de muchos países de la región y los jefes de las organizaciones regionales enviaron cartas de solidaridad y apoyo a China. Numerosos países proporcionaron materiales antiepidémicos a China, incluidas 600 mil mascarillas, casi un millón de pares de guantes esterilizados y más de 60 000 juegos de trajes quirúrgicos y otros suministros médicos. Y cuando la COVID-19 se extendió en ALC desde fines de febrero de 2020, inmediatamente, el gobierno chino, los gobiernos provinciales y municipales, las empresas y las ONG de China ofrecieron valiosos materiales antiepidémicos a 27 países en la región de ALC, incluidos los 24 países con los que mantiene relaciones diplomáticas y han compartido sin reserva sus experiencias de lucha contra la epidemia.

La situación mundial ha cambiado significativamente desde el comienzo de la pandemia. La diplomacia de mascarillas se desdibujó, pero se profundizó una disputa global por el abastecimiento de vacunas. Donald Trump ya no gobierna más Estados Unidos, Washington regresó a la OMS y ya hay algunas señales nuevas de la estrategia de la administración Biden con relación a acciones de cooperación entre la Casa Blanca y América Latina y el Caribe con respecto a la

pandemia, a través de las donaciones de vacunas, muy probablemente con el objetivo de recuperar su influencia y contener parcialmente la presencia y la influencia china en la región.

China, por su parte, ha continuado aprovechando la oportunidad para profundizar sus lazos de cooperación con nuestra región, a través de una estrategia más amplia que podemos llamar de *diplomacia sanitaria*, desde un primer momento, con la donación de los suministros mencionados, y que continúa actualmente, con la comercialización de millones de dosis de vacunas producidas por sus laboratorios o con la venta de Insumos Farmacéuticos Activos [IFA] para la producción en algunos de nuestros países. No obstante, conforme ha ido avanzando el suministro de las vacunas estamos viviendo una severa competencia entre las principales farmacéuticas del mundo, así como entre los países por acceder a ellas, hechos que configuran un tablero de ajedrez mucho más complejo que la vivencia de los primeros meses de la pandemia.

China y Estados Unidos hoy disputan cabeza a cabeza el puesto por convertirse en el principal proveedor de las vacunas no solo al mundo sino también a la región, con sus respectivos laboratorios Sinovac, Sinopharm y Cansino, por el lado chino, y Pfizer / BioNTech, Johnson & Johnson y Moderna, por el lado estadounidense. Sin embargo, aún ninguno de los dos países logró proveer dosis en las cantidades necesarias a ningún país de la región, lo que da lugar a que el ritmo de inmunización se encuentre aún muy lejos del ideal de la gran mayoría de nuestras naciones. China, tal como fue mencionado anteriormente, también provee insumos a los países que tienen condiciones técnicas para que las produzcan en sus propios territorios, como es el caso del convenio entre Sinovac y el laboratorio Butantan en Brasil, entre otros.

Estados Unidos no tiene la misma estrategia y las vacunas producidas por el país se comercializan o se donan a países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el 26 de agosto de 2021 el laboratorio estadounidense-germano Pfizer / BioNTech firmó una carta de intención con la empresa biofarmacéutica brasileña Eurofarma

Laboratorios S. A. para fabricar 100 millones de dosis que serían distribuidas a América Latina a partir de 2022.

El hecho concreto es que el mundo enfrenta actualmente un nuevo escenario, mucho más complejo, en términos de relaciones internacionales. Aunque muchos países sigan necesitando de oferta o donación de mascarillas, kits de pruebas, respiradores y trajes de protección para el personal de salud, la carrera en este momento es, fundamentalmente, por el acceso a las vacunas, de cualquier origen, y lo más rápidamente posible.

Es importante señalar que algunas naciones latinoamericanas ya tuvieron capacidad, en el pasado, de producir diversas vacunas con tecnología propia. Sin embargo, las reformas económicas neoliberales iniciadas en las décadas de los años 1980-1990, tal como fue mencionado en el capítulo anterior, disminuyeron sensiblemente aquella capacidad y hoy nuestra región depende de las importaciones de IFA y vacunas en un momento tan difícil, en una verdadera competencia por la preservación de vidas.

En resumen, el escenario de 2020, en el que Beijing surgía prácticamente como la única potencia que suministraba a la región mascarillas y otros productos sanitarios, ya no existe más. Hoy vivimos la profundización de una disputa entre las grandes potencias por mercados, a partir de las negociaciones entre gobiernos y empresas para la provisión de las vacunas, con una intensa participación del personal diplomático. Una vez más, América Latina y el Caribe se convierten en espacio de confrontación por intereses entre las grandes potencias. A la guerra particular entre Estados Unidos y China en este campo, se suman otras naciones, como el Reino Unido y Suecia, con la provisión de numerosas dosis de AstraZeneca, así como Rusia con la Sputnik V, India con Covaxin, entre otras.

Empresas farmacéuticas y rentabilidad en la pandemia

El suministro de las vacunas presenta dos posiciones antagónicas que están incidiendo en la geopolítica de las relaciones diplomáticas

del comercio internacional y de la integración económica y financiera a nivel mundial. La confrontación entre China y Estados Unidos representa una contienda que se expresa, a través de las vacunas. El discurso del presidente chino en la reunión de la OMS mencionó al referirse a las vacunas, como un “bien común de la humanidad”, soslayando que las empresas farmacéuticas chinas, al igual que las grandes empresas farmacéuticas, denominadas como *Big Pharma*, han demostrado una alta rentabilidad financiera en esta pandemia.

La pandemia le ha permitido a China desarrollar su diplomacia sanitaria. Durante la Cumbre Mundial de la Salud, el presidente Xi Jinping (2021) lo expresó claramente al referirse a la salud como el “bien común de la humanidad”.⁴ Sus palabras forman parte de la política de cooperación de China con los países incluidos en la BRI, mejor llamada la *Nueva Ruta de la Seda* y, específicamente, en relación con los temas de la pandemia, de la *Ruta de la Seda Sanitaria*.

En el contexto de la crisis sanitaria y económica, el suministro de las vacunas ha generado altas ganancias y un incremento inusitado de las acciones de las *Big Pharma*. En efecto las acciones de Johnson & Johnson, Pfizer / BioNTech, AstraZeneca y Moderna han incrementado sus acciones en el curso de la pandemia, en promedio, en 164 %.

La industria farmacéutica, cuyas ganancias recientes no habían sido tan substanciales como las de otras industrias ligadas a la alta tecnología, fue apoyada en pocas semanas por el financiamiento en los mercados privados y públicos. Los gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido e Alemania han estado financiando el desarrollo de las vacunas, favoreciendo a los accionistas de las empresas proveedoras de las vacunas.

La capacidad de fabricación de vacunas bajo el control directo de las grandes farmacéuticas se ve acosada por un problema estructural. De ahí la necesidad de la organización para la fabricación y

⁴ “Community of Common Health for Mankind” 类卫生健康共同体 más bien ahora descrita como la “Ruta de la Seda de la Salud” referida al slogan “Community of Common Health” 人类命运共同体. La cumbre de la OMS se llevó a cabo en mayo del 2021.

el Desarrollo de Contratos Farmacéuticos [CDMO].⁵ Las *Big Pharma* han logrado tener instalaciones de producción y ahora se están movilizándolo para producir las vacunas COVID-19 (Lazonik, Tulum y Jacobson, 2021). Los corporativos farmacéuticos de Rusia y China han emprendido un tipo de acciones similares a las grandes farmacéuticas de Occidente.

El crecimiento de estas empresas en Occidente en los años ochenta y noventa fue un complemento del surgimiento de las empresas biofarmacéuticas de la *Nueva Economía* que han desarrollado medicamentos renunciando a invertir en sus propias instalaciones de fabricación. Las grandes empresas farmacéuticas también se han vuelto cada vez más dependientes de las CDMO, que poseen y operan instalaciones en todo el mundo.

Durante las últimas dos décadas, a medida que el sector de CDMO ha crecido, las empresas han pasado por un proceso de concentración y centralización a través de fusiones y adquisiciones. China, India y Rusia poseen una capacidad sustancial para la fabricación de vacunas que posiblemente puedan satisfacer la disponibilidad de las vacunas contra la COVID-19 a nivel mundial. Por ejemplo, el Serum Institute of India es el mayor productor de vacunas del mundo y tiene contratos con Novavax y AstraZeneca para fabricar las cantidades necesarias para satisfacer las vacunas COVID-19 para su uso en India” (Lazonick et al., 2021) y en otros países a nivel global. Cabe señalar que los laboratorios de China, Rusia e India también se disputan los espacios de influencia a través de una política de *soft power*, tal como se verá en el capítulo siguiente. Las vacunas de estos países ocupan un lugar preponderante en el proceso de vacunación de nuestra región.

Como resultado de las fusiones y adquisiciones de las grandes farmacéuticas hasta antes del 2020, había básicamente cuatro grandes empresas en el Occidente: GlaxoSmithKline (Reino Unido), Merck y Pfizer (Estados Unidos) y Sanofi Pasteur (Francia), con

⁵ Contract Development and Manufacturing Organizations.

aproximadamente el 85 % del mercado de vacunas. En los últimos años, Johnson & Johnson, con sede en Estados Unidos, había estado invirtiendo en el desarrollo y la fabricación de vacunas a través de su subsidiaria Janssen (Bélgica). Más allá del financiamiento y la lucha por la rentabilidad de la industria farmacéutica se ha profundizado un proceso de concentración y centralización al interior de la industria con innovación científica y tecnológica descubierta a través de la biotecnología para lograr una producción a escala mundial. Como toda la industria de los medicamentos, las vacunas son también un negocio rentable.

Con dos inyecciones por inoculación, los 5 500 millones de personas de 18 años o más en todo el mundo necesitarían 11 000 millones de dosis. Se ha estimado que el 75 % de la población mundial debe vacunarse para poner fin a la pandemia, lo que significa que se requeriría la administración de 8 300 millones de dosis de la vacuna para comenzar a volver a la normalidad, suponiendo que las vacunas sean eficaces contra las mutaciones del SARS-CoV-2. (Lazonik, Tulum y Jakobson, 2021)

Lamentablemente, el virus ha sufrido mutaciones y se hará necesaria reforzar las dosis, con lo cual, en un escenario de sobredemanda por las vacunas, las ganancias de las *Big Pharma* y las farmacéuticas chinas irán en aumento en los próximos años.

Principales productores de vacunas y rentabilidad de la Big Pharm

En el curso de un año, tres vacunas fueron las dominantes Pfizer / BioNTech, Moderna y AstraZeneca. A ellas se sumaron SinoVac de China y Sputnik V de Rusia.

Tres de las empresas, AstraZeneca, Johnson & Johnson y Moderna, obtuvieron fondos federales para desarrollar las vacunas. AstraZeneca y Johnson & Johnson prometieron a los legisladores que producirían cientos de millones de dosis de sus vacunas sin ningún beneficio para ellos. Sin embargo, Moderna, que recibió 483 mil millones de

dólares del gobierno de Estados Unidos para desarrollar su producto, no hizo tal promesa. (Levine, 2020)

Pfizer Inc., no recurrió a fondos públicos en Estados Unidos porque el 30 % de sus acciones se encuentran en manos de Vanguard Group, BlackRock Inc., State Street Corp., Capital Group Cos., y Wellington Management Group. El director comercial de la empresa, Pfizer Inc. mencionó: “[...] no aceptamos la financiación del gobierno federal únicamente por el motivo de que queríamos poder trasladarnos lo más rápido posible con nuestra vacuna candidata a la clínica” (Levine, 2020). En el fondo, se muestra el razonamiento de los accionistas muy diferente a otras empresas. Pfizer, al encontrar y distribuir la vacuna, incluso por debajo del costo o en forma gratuita, la pérdida no es para sus accionistas, sino que hará ganar muchísimo dinero a otras empresas cuyos accionistas tienen diversificadas sus inversiones en el mismo fondo de inversiones del grupo; es decir, para BlackRock, el fondo de inversiones más grande del mundo, la visión de su presidente Larry D. Fink, es coherente con el triunfo del descubrimiento de la vacuna, la recuperación de los accionistas y la recuperación económica.

En el siguiente cuadro se presentan las principales empresas farmacéuticas, la capacidad y ubicación de las plantas de producción de vacunas hoy. Se observa una concentración de la producción por parte de Estados Unidos y países de Europa, con una capacidad entre 7,6 y 10 mil millones de dosis, siendo AstraZeneca la empresa fabricante líder con 3 mil millones de dosis. En el segundo lugar se encuentra China, cuya producción asciende a 2,2 mil millones de dosis. Por otro lado, se encuentran Novavax y Bharat quienes buscan ampliar su capacidad de producción a finales de 2021, con una proyección de 2 mil millones de dosis y 500 millones de dosis, respectivamente.

Cuadro N.3
Producción de vacunas Covid-19

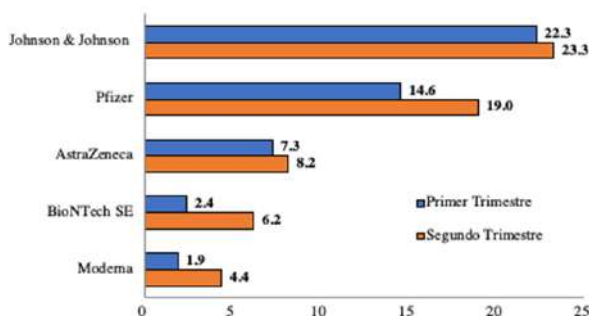
Compañía	Capacidad de producción (dosis)	Ubicación de las Instalaciones
BioNTech/Pfizer	Hasta 2.0 mil millones, 2021	Estados Unidos, Bélgica, Alemania
Moderna	600 millones-1 mil millones, 2021	Estados Unidos, Suiza, España
AstraZeneca/Oxford University	3 mil millones, 2021	Reino Unido, India, Brasil
Johnson & Johnson (dosis única)	1 mil millones, 2021	Estados Unidos, Europa, Asia, África
Novavax	1 mil millones-2 mil millones de dosis, 2021	Estados Unidos, Europa, Corea del Sur
Medicago/GS	80 millones, 2021; 1 mil millones, 2023	Estados Unidos, Canadá
CureVac	300 millones, 2021; 600 millones, 2022	Europa
Gamaleya Institute	Busca ampliar la capacidad	Rusia
CanSino (dosis única)	300 millones, 2021	China
Sinopharm I y Sinopharm II	Más de 1 mil millones, 2021	China
SinoVac	600 millones, 2021	China
ZFSW	300 millones, 2021	China
Bharat Biotech	300 millones, 2021; 500 millones a final de año	India

Fuente: FT Reporters (26 de enero de 2021), "Covid vaccine development: The shots available and the doses administered", *Financial Times* <https://on.ft.com/3eaPIjg>; Lazenik, W.; Tulum, Ö.; y Jacobson, K. Mass (09 de febrero de 2021). Producing Covid-19 Vaccine. *Institute for New Economic Thinking*. <https://bit.ly/3rBkfqm>

A continuación, se presentan los principales indicadores de rentabilidad de las farmacéuticas.

Del primer al segundo trimestre de 2021, las compañías lograron incrementar sus ingresos obtenidos, siendo Johnson & Johnson quien lideró la lista con 22,2 mil millones de dólares, equivalente a un incremento del 4 %; segunda Pfizer, 19 mil millones de dólares (12 %). Por debajo de los 10 mil millones de dólares se encontraron AstraZeneca con 8,2 mil millones de dólares (30 %); BioNTech y Moderna, quienes percibieron ingresos de 6.2 (160 %) y 4.4 mil millones de dólares (132 %), respectivamente.

Gráfico N.1
Ingresos de los principales fabricantes de vacunas Covid 19
2021
 Miles de millones de dólares



Fuente: elaboración propia con datos de los informes trimestrales de cada empresa, 2021.

Las expectativas de los ingresos para los próximos dos años las encabeza, el dúo de Pfizer / BioNTech, con un valor de 32,1 a 35,58 mil millones de dólares, seguido de las compañías chinas Sinovac y Sinopharm cuyas perspectivas se sitúan entre los 14 y 17,9 mil millones de dólares, superando incluso las de Moderna de 16 y 14,9 mil millones de dólares. Detrás de estas compañías se encuentran AstraZeneca, J&J y Novavax, quienes prevén duplicar para 2022 sus expectativas que este año son inferiores a 10 mil millones de dólares. Al fondo de la lista se encuentran Bharat, Sputnik y CureVac, con proyecciones de entre 1,5 a 3,6 mil millones de dólares en 2021, y de entre 4 y 8 mil millones de dólares para 2022.

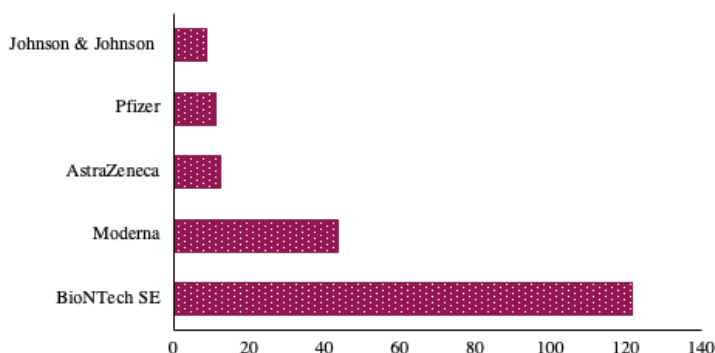
Cuadro N.4
Ingresos estimados de los fabricantes de vacunas Covid-19
 Miles de millones de dólares

Compañía	2021	2022
Pfizer/BioNTech	32.1	35.8
Moderna	16.0	14.9
Sinovac	15.8	16.9
Sinopharm	14.8	17.8
AstraZeneca	8.5	13.6
Johnson & Johnson	6.6	11.8
Novavax	4.1	17.9
Bharat	3.6	4.0
Sputnik	2.0	8.0
Curevac	1.6	6.5

Fuente: elaboración propia con datos de Airfinity, en Kuchler, H; Mancini, D; y Asgari, N. (10 de junio de 2021). The next generation Covid-19 vaccines seeking a slice of the market. *Financial Times*. <https://on.ft.com/3mz88eQ>

Respecto a la variación porcentual de las acciones de las farmacéuticas durante el primer trimestre de 2021, BioNTech incrementó el rendimiento de sus acciones en 121,77 %, superando a Johnson & Johnson, quien mostró un mínimo de 8,67 %, pese a la diferencia en la obtención de ingresos mostrada en la gráfica anterior.

Gráfico N.2
Variación porcentual de las acciones de las farmacéuticas
Primer trimestre 2021



Fuente: Méndez, A. (2021). "Vacunas impulsan a farmacéuticas en Bolsa en 2021", *El Economista*. <https://bit.ly/3kBE2o6>

Cuadro N.5
Indicadores financieros de los fabricantes de vacunas Covid-19
2020

Compañía	Ingresos	Beneficio bruto	Deuda total	Flujo de caja operativo	ROA	ROE	Margen Bruto	Margen Operativo	Margen Neto
	Millones de dólares				Porcentaje				
Johnson & Johnson	82,570.00	54,574.00	36,370.00	23,536.00	8.85	23.97	66.09	24.79	17.82
Pfizer	41,910.00	29,843.00	41,270.00	14,403.00	4.34	11.05	71.21	21.52	16.67
AstraZeneca	27,589.76	20,416.68	19,115.39	4,844.87	5.24	23.36	74.01	16.98	11.58
Moderna	803.40	764.21	237.60	2,015.18	-16.74	-39.99	95.12	-94.99	-92.99
BioNTech	549.84	482.56	293.88	-15.36	0.93	1.55	87.76	-55.27	3.15
Novavax	475.60	N.D	481.88	-42.54	-47.65	-189.60	N.D	-87.05	-87.94

Notas: los datos corresponden al último año fiscal (enero-dic. 2020).

Fuente: elaboración propia con datos de *Wall Street Journal Markets*, 2021. <https://on.wsj.com/3kZo0Na>

Respecto a los resultados obtenidos en el último año fiscal (2020) de las 6 principales compañías se obtienen dos grupos. En el primero se encuentran J&J, Pfizer y AstraZeneca, cuyos ingresos superaron los 82 570, 41 910 y 27 589 mil millones de dólares respectivamente, mientras que sus beneficios brutos se concentraron en 54 574, 29 843 y 20 416 mil millones de dólares respectivamente. En cuanto a sus indicadores de rentabilidad sobre activos [ROA], se observa, para el caso de J&J y AstraZeneca, un valor superior al 5 % en función de la eficiencia en la gestión de sus activos. Importante, es el retorno sobre el capital [ROE] de poco más del 20 %. El buen desempeño de estas empresas es el haber logrado obtener un margen de beneficio neto situado entre 11 y 17 %.

En el segundo grupo se encuentran las empresas Moderna, BioNTech y Novavax, cuyos ingresos en el mismo año se centraron entre 475,6 y 803,4 mil millones de dólares. Los beneficios brutos para BioNTech y Moderna fueron de 482,6 y 764,2 millones de dólares. Al realizar el análisis cuantitativo del ROA, Moderna y Novavax, se han presentado valores negativos (-16,74 % y -47,65 %), reflejados en el indicador negativo del ROE (-39,99 % y -189,60 %). El margen de beneficio reportó cifras negativas, superiores al 80 % para ambas empresas.

En cuanto a las compañías chinas desarrolladoras de vacunas COVID-19, se encuentran cinco empresas privadas y una estatal. Sinopharm

[...] propiedad de la Comisión de Administración y Supervisión de Activos de Propiedad del Estado del Consejo de Estado [SASAC]: lo más cerca que puede llegar una empresa de ser parte del gobierno central y la única empresa farmacéutica de ese tipo en China. (Greeven, 2020)

De acuerdo al nivel de ingresos obtenidos en 2020, Sinopharm encabezó la lista al obtener 66 115 mil millones de dólares con un beneficio bruto de 5 607,53 mil millones de dólares. Sin embargo, su ROA, pese a ser positivo, es el más pequeño al resto de las compañías: 2,41 % vs. 23,89 % de la empresa Beijing Wantai Biological Pharmacy. Lo

mismo ocurre con su margen de beneficio neto, situado apenas en 1,57 %.

Por su parte, SinoVac Biotech, Walvax Biotechnology, Beijing Wantai Biological Pharmacy y Shenzhen Kangtai Biological Products reportaron ingresos entre 326,09 y 510,62 mil millones de dólares, con beneficios brutos de entre 285,33 y 443,44 millones de dólares. De igual manera, sus niveles de deuda y flujo de caja operativo permanecen positivos, como sus niveles de rentabilidad, pues los ROA, ROE y los márgenes netos de ganancia se encuentran en niveles muy similares, que las sitúan en una buena competencia en su ramo.

CanSino Biologics se encuentra al fondo de la lista, con ingresos de 2,69 mil millones de dólares, un beneficio bruto negativo de 2,70 millones de dólares, un nivel de deuda de 21,79 millones de dólares alto en comparación con el monto de estos indicadores, así como un flujo de caja negativo. Ello se ha reflejado en su margen de beneficio neto, el cual no solo es negativo, sino que rebasa el 2000 %.

Cuadro N.6
Indicadores financieros de los principales fabricantes/desarrolladores chinos de vacunas Covid-19
2020

Compañía	Ingresos	Beneficio Bruto	Deuda total	Flujo de caja operativo	ROA	ROE	Margen Bruto	Margen Operativo	Margen Neto
Sinopharm	66.114.92	5.607.53	15.773.63	1.017.11	2.41	13.48	8.48	4.01	1.57
Sinovac Biotech	510.62	443.44	136.39	479.31	9.35	21.07	86.84	42.21	21.61
Walvax Biotechnology	423.14	361.55	5.80	17.24	12.05	17.58	85.39	35.45	34.34
Beijing Wantai Biological Pharmacy	339.09	267.94	11.33	68.69	23.89	35.92	78.95	30.94	28.91
Shenzhen Kangtai Biological Products	326.05	285.33	20.28	65.73	10.03	13.29	87.65	30.35	30.23
CanSino Biologics	2.69	-2.70	21.79	-64.81	N.D	N.D	-100.56	-2812.93	-2138.9

Notas: los datos corresponden al último año fiscal (enero-dic. 2020). *Para fines de comparación han sido convertidos a dólares estadounidenses con su respectiva tasa de cambio oficial de 2020.

N.D= datos no disponibles

Fuente: elaboración propia con datos financieros de *Wall Street Journal Markets*, y las empresas del "Coronavirus Vaccine Tracker" de *The New York Times*, 2021. <https://nyti.ms/3sojFNf>

Dos años antes del inicio de la COVID-19, el precio por acción de las principales compañías farmacéuticas y biotecnológicas no sobrepasaba los 100 dólares, a excepción de Johnson & Johnson, cuyas cotizaciones rondaban los 130 dólares. Conforme fue expandiéndose la cotización de sus acciones fue aumentando.

La pandemia y la incursión en la creación de vacunas para la mitigación del virus, las compañías biotecnológicas Moderna y BioNTech incrementaron su presencia en el mercado bursátil, acrecentando el precio de sus acciones. Entre 2018-2021 las acciones de Moderna pasaron de 12,61 dólares a 394,94 dólares, y BioNTech de 21,28 dólares a 368,20 dólares, respectivamente. Mientras tanto, Johnson & Johnson ha pasado a ocupar la tercera posición, con un precio en sus acciones de aproximadamente 175 dólares, sobrepasando a AstraZeneca y Pfizer, cuyos precios durante este periodo han obtenido ligeros incrementos y decrementos, situados entre los 35 y 59 dólares.

Las acciones de Sinopharm, en la bolsa de Hong Kong, pasaron a 1898 dólares de Hong Kong, el 4 de enero de 2021, con un volumen de 13 millones de papeles negociados, a 24.10 dólares de Hong Kong el 19 de abril, con 24 millones de papeles negociados. El valor se mantuvo al alza, alcanzando el récord de 27,89 dólares de Hong Kong y un volumen de 13 millones de papeles negociados el 7 de junio de 2021. Por su parte, CanSino Biologics también logró valorizarse en la misma bolsa de Hong Kong durante los últimos meses. El 3 de enero de 2020 cada acción de la empresa era comercializada a 58,90 dólares de Hong Kong. La misma acción pasó a valer 421,60 dólares de Hong Kong el 25 de junio de 2021.⁶

⁶ Google Finance (<http://www.google.com/finance>), consultado en 5 de septiembre de 2021.

Cuadro N.7
Precio de las acciones de los fabricantes de vacunas Covid-19
2018-2021

Dólares estadounidenses

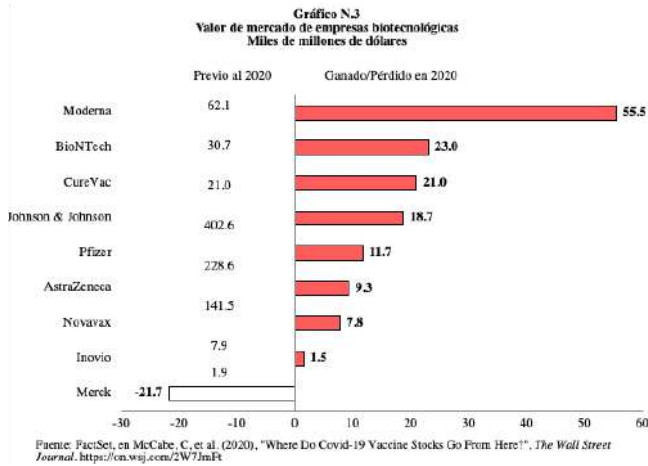
Compañía	jul-18	jul-19	jul-20	jul-21	ago-21
Johnson & Johnson	132.52	130.22	148.12	166.88	175.39
Pfizer	37.88	36.85	36.51	40.15	48.38
AstraZeneca	35.18	43.51	61.10	56.48	58.52
Moderna	12.61	14.11	73.21	313.59	394.94
BioNTech	ND	21.28	84.17	242.64	368.20

Fuente: elaboración propia con datos de *Yahoo finance*. <https://bit.ly/36TM9nD>

Antes del 2020, el valor de mercado de las compañías farmacéuticas y biotecnológicas era superior a los 200 mil millones de dólares y colocaba a Johnson & Johnson, Merck y Pfizer como las líderes de la industria de la salud. Sin embargo, la puesta en marcha de diversas vacunas COVID-19 ha permitido que otras empresas del mismo sector, pero de menor valor, puedan sobresalir en el mercado. Esto se reflejó en el valor ganado de 55,5 mil millones de dólares que Moderna obtuvo a finales de diciembre de 2020, o como BioNTech y CureVac, cuyos promedios rondaron entre los 21 y 23 mil millones de dólares. Lo contrario sucedió con Merck, que mostró una pérdida 21,7 mil millones de dólares.

Mientras tanto, Sinovac mantuvo acciones en la bolsa Nasdaq hasta el 1 de enero de 2019. En los últimos años sus principales accionistas estuvieron involucrados en una pelea por el control de la empresa. La pugna empezó en 2016, cuando un grupo de accionistas minoritarios, liderados por el fondo GlobeCap, con un total de 22,4 % de las acciones de Sinovac en aquel entonces, hizo una oferta para comprar la empresa, y como respuesta el consejo de administración decidió emitir más papeles, con el objetivo de diluir el poder de los accionistas. Finalmente, esto no sucedió, pero la disputa judicial ya estaba instalada. La oferta fue considerada por la dirección de la empresa como una tentativa de obtener, a fuerza el control de la empresa. La pugna solo concluyó en diciembre de 2020, a través de un acuerdo con la mediación de la *Securities and Exchange Commission*

[SEC], institución que regula el mercado de capitales en Estados Unidos. Sin embargo, Sinovac se quedó sin la posibilidad de emitir nuevas acciones justamente en el último año y medio, cuando sus competidoras por la vacuna lograron multiplicar sus valores de mercado de manera impresionante, conforme ya ha sido mencionado.⁷



De acuerdo con Bernstein Research, durante el 2020 se realizó una expectativa de ingresos por vacunas COVID-19 para los próximos 4 años, esperando alcanzar los 15 mil millones de dólares durante su primer año (MacCabe et al., 2020), sin embargo, Pfizer y Moderna han rebasado dicha perspectiva, con 33 y 19.6 mil millones de dólares, respectivamente, mientras que AstraZeneca, J&J y Novavax continúan con una expectativa de 5 y 7,7 mil millones de dólares. Ganancias para el siguiente año muestran un decremento generalizado, situado entre 10 % y 80 %, y progresivo en años posteriores hasta llegar en 2024 a 8,2 y 12,5 mil millones de dólares para el primer grupo, y 0,5 mil millones de dólares para el segundo.

⁷ Intrado Global Newswire. <https://www.globenewswire.com/news-release/2020/12/23/2149819/0/en/1Globe-Capital-the-Largest-Shareholder-of-Sinovac-Bio-tech-Reached-Agreement-with-SEC-and-Calls-on-All-Stakeholders-to-Support-Sinovac-s-covid-19-Vaccine-Program.html>

Cuadro N.8
Expectativa global de ingresos por vacunas de Covid-19
2021-2025
Miles de millones de dólares

Compañía	2021	2022	2023	2024
Pfizer	33.00	32.00	16.50	8.20
Moderna	19.60	13.50	12.50	12.50
AztraZeneca	5.20	2.30	0.48	0.48
NovavaX	7.70	1.80	0.54	0.54
J&J	6.60	1.20	3.80	ND
Other	0.33	ND	ND	ND

Fuente: elaboración propia con datos de Kollowe, J. (2021), "Covid jabs for billions of humans will earn their makers billions of dollars", *The Guardian*. <https://bit.ly/3gyXLBU>

La lucha por derrotar la pandemia abrió el espacio para que las grandes empresas farmacéuticas originaran grandes ganancias para sus accionistas. La vacuna ha venido a proporcionar a nivel mundial el regreso a la “normalidad” previa al 2020. Conforme ha ido avanzando la vacunación en los países, el crecimiento económico ha resurgido de manera desigual. Aquellas naciones que han logrado vacunar a sus poblaciones en casi un 80% se están recuperando rápidamente frente a los países que dependen de las donaciones de la oferta de Covax. No obstante, el ciclo ascendente de personas contaminadas y fallecidas a pesar de la vacuna llama la atención ante las nuevas variantes del virus que están causando estragos en las poblaciones

Iniciativas surgidas en el ámbito multilateral para combatir la pandemia

A partir de abril de 2020, empezaron a surgir algunas propuestas en el ámbito multilateral para encarar el tratamiento de la COVID-19 con un enfoque global. Dos de ellas tuvieron carácter voluntario: el mecanismo Covax y el Banco de Datos de Acceso a la Tecnología [C-TAP]. La primera ha tenido respaldo internacional, pero no ha

logrado los resultados esperados. La segunda fue rechazada por los grandes laboratorios.

Destaca la iniciativa del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, quien impulsó, con el patrocinio de 160 países, una resolución en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas que buscaba fortalecer la cooperación internacional para garantizar en condiciones de igualdad el acceso mundial a medicamentos, equipos médicos y vacunas para hacer frente a la COVID-19. Los principios de dicha Resolución recogieron su intervención en una Reunión Extraordinaria del G20 realizada el 26 de marzo de 2020.

Tres semanas después, el 20 de abril, la Asamblea General, con el apoyo de 179 países, aprobó la Resolución A/RES/74/274. Esta buscaba evitar la especulación de insumos médicos para enfrentar la COVID-19 y subraya la importancia del acceso equitativo a los productos sanitarios, la necesidad de una respuesta global basada en la unidad y la cooperación multilateral, y solicita al secretario general considerar la posibilidad de establecer un Equipo de Tarea Interinstitucional para coordinar los esfuerzos de la ONU en su conjunto frente a la pandemia.

El Centro de Acceso Global a vacunas COVID-19 (Covax)

El 24 de abril del 2020 se anunció una iniciativa denominada *Acelerador de Acceso a Herramientas (COVID-19 ACT)*, más conocida como *Acelerador ACT* (OMS, 2021). Se trata de una iniciativa innovadora de colaboración mundial para acelerar el desarrollo y la producción de pruebas, tratamientos y vacunas contra la COVID-19 y garantizar el acceso equitativo a ellos. El objetivo apuntaba a que todas las naciones, especialmente las más pobres, pudieran tener el mismo acceso a las pruebas para detectar el coronavirus y, también, que pudieran obtener el tratamiento cuando este se descubriera.

El pilar más importante de esta iniciativa es el Centro de Acceso Global a vacunas COVID-19 (Covax) que busca la colaboración internacional de financiamiento con miras a su distribución equitativa.

Esta iniciativa de colaboración mundial fue lanzada por la OMS, la Comisión Europea y Francia. La plataforma Covax está codirigida por la Alianza Gavi para las Vacunas [Gavi], la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias [CEPI] y la OMS. Su objetivo es “garantizar un acceso justo y equitativo a las vacunas para todos los países del mundo” (OMS, 2021).

En efecto, se trataba de maximizar las posibilidades de que la población de los países participantes tenga acceso a las vacunas COVID-19 de la manera más rápida, justa y segura posible. La idea original era coordinar las compras a nivel mundial para garantizar que los países más pobres no quedaran fuera de la carrera de las vacunas e inmunizar al 20% de la población mundial en países de ingresos medios y bajos. Lamentablemente, dicha meta es sumamente compleja de alcanzar pues depende de la entrega de vacunas y del financiamiento para adquirirlas.

En el mecanismo Covax existen dos categorías de países. En el primer grupo se encuentran los países con mayores recursos que pueden autofinanciarse. Los 90 países que pertenecen a este grupo deben abonar un 15 % del costo de la vacuna para garantizar su acceso. Salvo que los precios de las vacunas se duplicaran, las compras son vinculantes (Rouw et al., 2021).

En el marco de Covax ningún país con autofinanciamiento puede recibir más de las dosis suficientes para vacunar al 20 % de su población hasta que todos los países del grupo dispongan de la misma cantidad de vacunas. En América Latina, 14 países pertenecen al grupo de los que se autofinancian.

En el segundo grupo se encuentran los países de ingresos medios y bajos que son financiados por otras fuentes y por esto no tienen que destinar recursos propios para adquirir las vacunas. Las dosis para estos países están financiadas por el Gavi Covax Advance Market Commitment [AMC por sus siglas en inglés] el cual obtiene fondos a través de asistencia de desarrollo oficial, el sector privado y filantropía. Así, el mecanismo Covax utiliza el dinero de los países autofinanciados y el del Gavi Covax AMC para negociar y obtener

mejores precios, así como incentivar a los fabricantes a aumentar su capacidad de producción. Los planes de Covax apuntan a distribuir 1.8 mil millones de vacunas a los países financiados por AMC en 2021 (GAVI, 2020).

Hasta junio de este año, Covax había recaudado 10 mil millones de dólares. El mayor donante del programa había sido el gobierno de los Estados Unidos, país que ha canalizado cerca del 40 % de los fondos durante el gobierno Biden, a diferencia de su antecesor, quién no participó del mecanismo. El gobierno estadounidense se incorporó a este mecanismo el 21 de enero de este año, al día siguiente que Biden asumió la nueva administración. A fines de junio, el gobierno anunció que donaría 80 millones de dosis de vacunas fabricadas en su propio país, parte de las cuales serían canalizadas directamente a través de Covax. La actual administración ha prometido además financiar el mecanismo Covax con 4 mil millones de dólares hasta el 2022.

Cabe señalar que la Unión Europea, a través de la Comisión Europea, fue una de las primeras en contribuir al mecanismo, así como también organismos multilaterales y donaciones privadas como las de la Fundación Bill y Melinda Gates. Al inicio, no solo Estados Unidos, no participó del mecanismo, China y Rusia tampoco lo hicieron. El gobierno estadounidense señaló entonces, a través del portavoz de la Casa Blanca, Judd Deere, que su país continuaría involucrando a sus socios internacionales para asegurar la derrota del virus, pero “no nos veremos limitados por organizaciones multilaterales influenciadas por la corrupta Organización Mundial de la Salud y China” (BBC, 2020).

Meses después, el 7 de octubre de 2020, China, optó por incorporarse en momentos en que tenía cuatro candidatas a vacuna en la fase 3 de los ensayos clínicos y firmó un acuerdo con Gavi. Entonces, la portavoz de la cancillería, Hua Chunying, informó que “estamos dando este paso concreto para asegurar la distribución equitativa de vacunas, en especial a los países en desarrollo, y esperamos que más países con capacidad también se unan y apoyen a Covax”. Asimismo,

comunicó que el presidente de China, Xi Jinping había señalado con anterioridad, que el país haría que la vacuna se convirtiera en un bien público global. (Embajada China en el Perú, 2020)

En efecto, una vez aprobadas las vacunas producidas por los laboratorios Sinovac y Sinopharm, el 7 de mayo y 1 de junio del presente año, respectivamente, China empezó a contribuir con dichas vacunas al Mecanismo Covax. A principios de agosto, este ofreció 100 millones de dólares a Covax, en particular a países con altos índices de pobreza que no pueden costear la compra de vacunas.

El 23 de marzo, el Fondo Ruso de Inversión Directa [RDIF], la entidad que financió el desarrollo de la vacuna Sputnik V, presentó una solicitud para su participación en el Covax. Sin embargo, informaron que darían prioridad a los suministros directos de dicha vacuna.

El mecanismo Covax aspiraba a dar una única solución verdaderamente global para facilitar una mayor entrega de las vacunas a países de menores recursos, pues se intentaba evitar repetir experiencias anteriores como la ocurrida con el tratamiento de la gripe H1N1 en 2009, en la que las vacunas se distribuyeron fundamentalmente en los países ricos.

A pesar de las buenas intenciones, el mecanismo no está funcionando como era esperado. Durante su discurso de apertura en la Asamblea Mundial de la Salud, a fines de mayo, el secretario general de la OMS, Tedros Adhanom, señaló que en el mecanismo Covax la cantidad de dosis disponibles continúa siendo “muy inadecuada”.

“Detalló que, hasta entonces, Covax había enviado 70 millones de dosis a 124 países y economías, una cifra que alcanza a menos del 0,5 % de la población combinada de esas naciones” (Naciones Unidas, 2021c). En este sentido, listó tres necesidades urgentes: financiar al mecanismo, compartir las dosis de vacunas y ampliar la fabricación de las inmunizaciones. Al 15 de agosto, las dosis canalizadas se han incrementado pero la cifra citada es menor al 2 % que requiere la población objetivo. La continuidad de la pandemia ha dado lugar a que se intensifiquen los esfuerzos para recaudar fondos. Así, en una cumbre organizada por Japón, el 2 de junio, 40 donantes –incluidos

países, empresas y organizaciones caritativas– recaudaron 2,4 mil millones de dólares (Harrison, 2021).

El problema no solo es el financiamiento sino la escasez de vacunas y su provisión por los países ricos. Ello había sido denunciado antes por el canciller de México, Marcelo Ebrard, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el pasado 17 de febrero donde instó a los países desarrollados, en nombre de América Latina y el Caribe, a evitar el acaparamiento de vacunas y a acelerar su entrega a Covax. El representante de México sostuvo que “Covax resulta insuficiente hasta ahora y que el escenario que queríamos evitar desgraciadamente se está confirmando”. A esa fecha, señaló, “todavía no se han distribuido vacunas por vía de este instrumento multilateral”. (Naciones Unidas, 2021a)

La preocupación por la falta de vacunas a través de este mecanismo ha sido tan grave que el 30 de julio, los directivos del FMI, el Grupo Banco Mundial, la OMS y la OMC reiteraron

[...] la urgencia de dar acceso a las vacunas, pruebas y tratamientos contra la COVID-19 a toda la población del mundo en desarrollo. En el ámbito de las vacunas, una limitación fundamental es la grave y alarmante escasez del suministro de dosis a los países de ingresos bajos y medios bajos, especialmente para lo que queda de 2021. [...] Instamos a los países con programas avanzados de vacunación frente a la COVID-19 a que cedan cuanto antes tantas dosis y opciones de vacunas contratadas como les sea posible al Mecanismo Covax, al Fondo Africano de Adquisición de Vacunas [AVAT] y a los países de ingresos bajos y medianos bajos. (OMC, 2021)

Asimismo, el 11 de agosto, la OPS informó que utilizaría su Fondo Rotatorio para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a adquirir vacunas suficientes para controlar la transmisión de la COVID-19, dado que la región aún no cuenta con las dosis necesarias para revertir el curso de la pandemia. El Fondo Rotatorio, que ha adquirido otras vacunas para la región a precios accesibles durante

42 años, busca superar la cobertura de 20 % de vacunas que ofrece Covax, así como las deficiencias que se han observado.

Según la organización Médicos sin Fronteras, la creciente brecha mundial entre quienes tienen y quienes no tienen vacunas es un testimonio evidente de las principales deficiencias del mecanismo Covax ya que este no se creó para tener éxito sino para

[...] funcionar dentro de los parámetros actuales del mercado farmacéutico, en el que se ve cuánto dinero se puede recaudar y, posteriormente, se piensa lo que se puede negociar con la industria a cambio de esos fondos. Covax se quedó atrás, ya que los Gobiernos de los países ricos se aseguraron sus dosis a través de acuerdos bilaterales con una industria que actuó como se esperaba: vendiendo las dosis primero a los compradores que podían pagar más. (Médicos sin Fronteras, 2021b)

El Repositorio de Derechos de la COVID-19 [TAP]

La propuesta fue impulsada por el presidente de Costa Rica, Carlos Alvarado, quien se dirigió a la OMS en marzo de 2020, un par de semanas después de que dicha organización declarara a la COVID-19 como pandemia. Alvarado se inspiró en una experiencia similar, instrumentada al inicio del milenio, para los medicamentos contra el HIV / sida. Luego de una larga lucha, los laboratorios farmacéuticos pusieron a disposición de este “banco de patentes” sus derechos de propiedad intelectual sobre estos medicamentos para que el administrador, la Organización de las Naciones Unidas para el tratamiento del Sida [Onusida], las licenciara a otros fabricantes con la condición de que estos fueran utilizados solo por países de ingresos bajos, con lo cual, la mayoría de los países latinoamericanos quedaron excluidos de esta facilidad.

En el caso de la pandemia de la COVID-19, la propuesta implicaba también una suspensión temporal voluntaria de los derechos de propiedad intelectual para su tratamiento y prevención. Esta

consideraba que “las vacunas, pruebas, diagnósticos y otras herramientas clave en la respuesta al coronavirus deben estar disponibles universalmente como bienes públicos globales” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, 2020).

Alvarado y la OMS emitieron un “Llamado a la Acción Solidaria” en el que pedían a los Estados miembro de la OMS, socios y partes interesadas que se unieran y apoyaran la iniciativa, con acciones recomendadas para grupos clave, como gobiernos, financiadores de investigación y desarrollo, investigadores, industria y sociedad civil. Sin embargo, no despertó mucho entusiasmo pues este fue superado por el rechazo de la industria farmacéutica, a pesar su carácter voluntario.

En efecto, la Federación Internacional de Compañías y Asociaciones Farmacéuticas [IFPMA] mencionó que, aunque compartía algunos de los objetivos, estaba en desacuerdo con ciertas premisas porque “dan a entender que los derechos de propiedad intelectual que no se liberan globalmente son potenciales barreras al acceso a productos para la COVID-19” (IFPMA, 2020). Las farmacéuticas se opusieron rotundamente a pesar de que muchas recibieron fondos públicos o pagos adelantados de los gobiernos de los países ricos, mientras se realizaban los estudios.

Horas después de que se hiciera este llamado solidario a la acción, el entonces presidente Trump anunció su retiro de la OMS, hecho que fue duramente criticado por la comunidad internacional, especialmente por sus aliados de la Unión Europea. Él consideraba que el mensaje de esa iniciativa desincentivaba la innovación.

El poco entusiasmo despertado en torno a la propuesta, así como las dificultades que se vislumbraban en el mecanismo Covax, dio lugar a que el representante de Sudáfrica ante la Organización Mundial de Comercio [OMC], Mustaqem da Gama, señalara que

[...] mientras los países pobres dependan de la buena voluntad y la caridad de los millonarios del mundo, no van a poder avanzar y desarrollar sus propias capacidades. [...] La filantropía es buena hasta

cierto punto, pero si lo que queremos es construir capacidades que vayan más allá de esta pandemia particular, porque vendrán otras pandemias, necesitamos invertir recursos en lo local, en transferencia de tecnología, en capacidad de construir. (Saludconlupa, 2020)

En términos similares se expresó el Embajador de India ante la OMC, Brajendra Navnit, quien destacó que las iniciativas multilaterales desarrolladas en otros foros, como el Acelerador de Acceso a Herramientas COVID-19 [ACT], liderado por la OMS, y su pilar centrado en vacunas, Covax, son insuficientes para los desafíos que enfrentamos (Navnit, 2020).

Liberación temporal de los derechos de propiedad intelectual en la OMC

En este escenario, en octubre de 2020 India y Sudáfrica plantearon una audaz propuesta plasmada en el documento IP/C/W/669 en el Consejo del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio [Adpic] de la OMC: suspender temporalmente los derechos de propiedad intelectual relacionados con los tratamientos y la prevención de la COVID-19 hasta disponer de una oferta que permitiera proveer las vacunas a toda la población (OMC, 2020). Si bien en el acuerdo sobre propiedad intelectual de la OMC existen algunas exenciones previstas como el hecho de que, por razones de interés público, un Estado puede pedirle al titular de una patente que autorice a un tercero a que produzca su medicamento o vacuna, el proceso es complejo y engorroso.

La iniciativa consideraba que la única manera de satisfacer la demanda de vacunas requerida por la población mundial consistía en facilitar el conocimiento a los países que tienen la capacidad de producir medicamentos tanto para su consumo interno como para exportarlos, sin ser sancionados por violar las normas de propiedad intelectual de la OMC.

Esta propuesta se ha debatido en la OMC nueve veces, tanto de manera formal como informal. Las naciones a favor defienden que

los problemas actuales solo pueden abordarse eficazmente con esta medida, pero algunas delegaciones siguen sin estar convencidas y otras argumentan que podría ser contraproducente.

En un intento de acercar posiciones y avanzar en las negociaciones, India, Sudáfrica y otros 60 países han reformulado el texto original, el cual fue difundido en mayo. El texto mantenía en gran medida el espíritu del original. Así, presentaba la propuesta de exención de derechos de propiedad intelectual en los “productos y tecnologías sanitarios”, incluyendo “[...] diagnósticos, terapias, vacunas, dispositivos médicos, equipos de protección personal, sus materiales o componentes, y sus métodos y medios de fabricación” para la prevención, el tratamiento o la contención de la COVID-19. Es decir, reafirmaba su alcance más allá de las vacunas.

Además, se agregaba un aspecto fundamental referido a la duración de la medida que sería al menos de tres años a partir de la fecha de la decisión.

La próxima reunión formal del Consejo de los Adpic estaba prevista para los días 13 y 14 de octubre. Lamentablemente, mientras la pandemia continuaba afectando la vida de millones de personas y su presencia le ponía freno a la recuperación económica y al comercio global, los representantes de los gobiernos continuaban discutiendo los alcances de las excepciones que se consideraran pertinentes para luchar contra la COVID-19 en el marco del acuerdo sobre los Adpic.

La propuesta de India y Sudáfrica era respaldada por la mayoría de los países en desarrollo, así como por lo menos 350 organismos no gubernamentales, entre ellos, Médicos sin Fronteras y Amnistía Internacional, miembros del Parlamento Europeo y congresistas de Estados Unidos. En cambio, se oponían la mayoría de los gobiernos de los países sede de la industria farmacéutica. Sucede que aumentar la producción de vacunas, tal como buscaba la iniciativa, implicaría menores precios y reduciría la capacidad de los laboratorios farmacéuticos de imponer condiciones a los gobiernos, tal como lo vienen haciendo. Brasil era uno de los pocos países en desarrollo que se había alineado con este segundo bloque, aunque en los últimos meses

había relajado su postura a favor de una liberalización de la producción de vacunas, debido a la crisis sanitaria en el país.

Esta propuesta fue apoyada por la Unión Africana, organización intergubernamental política y de cooperación que agrupa a los 56 países de ese continente, que suscribió un comunicado el pasado 22 de febrero, en el que apoyó la suspensión temporal planteada por India y Sudáfrica en la OMC. En él se señalaba que la propuesta sería el medio más efectivo para abordar la escasez artificial, resultante del nacionalismo de las vacunas y los mecanismos impulsados por el mercado (Médicos sin Fronteras, 2021a). Asimismo, hacían suyas las declaraciones de Tedros Adhanom, quien había señalado que

permitir que la mayoría de la población mundial no esté vacunada no solo perpetuará enfermedades y muertes innecesarias, así como la continuidad de las cuarentenas en curso, sino que también generará nuevas mutaciones del virus a medida que continúe propagándose entre las poblaciones desprotegidas. (*Infobae*, 3 de febrero de 2021)

Estas variantes podrían no ser controladas por las vacunas disponibles hoy.

Dicha propuesta no solo permitiría aumentar la oferta de vacunas, reducir sus precios, terminar con las cuarentenas, reactivar la economía y acabar con los contagios y muertes, sino que eliminaría los chantajes a los que son sometidos los gobiernos por la industria farmacéutica. Las empresas firman acuerdos con los Estados con cláusulas de confidencialidad que se vienen traduciendo en precios exorbitantes y ganancias excesivas en una situación en la que muchos países tienen sus sistemas de salud colapsados y atraviesan una profunda crisis económica.

Días después de este respaldo de la Unión Africana a la propuesta de India y Sudáfrica, el canciller Ebrard denunció en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que Covax no estaba respondiendo a la pandemia, tal como fue señalado en un acápite anterior, y presentó una propuesta para acceder de forma equitativa a las

vacunas, incluidas las zonas en conflicto, la misma que fue aprobada por unanimidad por dicho Consejo y la OPS.

Al respecto, el secretario general de la OMS señaló lo siguiente:

Estoy contento de que el Consejo de Seguridad haya votado a favor de la equidad en las vacunas, pero si queremos soluciones prácticas, entonces hay que tomar en serio la exención de propiedad intelectual y el Consejo de Seguridad puede hacerlo si hay voluntad política. Votar por la equidad es importante y lo apreciamos, pero hay que dar pasos concretos para aumentar la producción, la vacunación y acabar con este virus lo antes posible. (Naciones Unidas, 2021b)

Asimismo, agregó que, cuando se habla de propiedad intelectual, vemos falta de cooperación y una seria resistencia: “Esta pandemia no tiene precedentes y el virus ha tomado al mundo entero como rehén. Este tipo de cosas pasan una vez cada 100 años. [...] Si no es ahora, ¿cuándo?” (Naciones Unidas, 2021b).

El 5 de mayo del 2021 la administración Biden anunció que apoyaría la suspensión temporal de las patentes. Sin embargo, la representante de Comercio Exterior de ese país, Katherine Tai, solo mencionó el apoyo a la exención para las vacunas, a diferencia de la iniciativa de India y Sudáfrica, que también se refiere a medicamentos, pruebas de diagnóstico y otras tecnologías.

La posición favorable del gobierno estadounidense fue contrarrestada inmediatamente por los laboratorios farmacéuticos. El CEO de Pfizer, Albert Bourla, advirtió que la tecnología del RNA es muy reciente y ningún fabricante de vacunas tendría condiciones para replicarla en este momento. Moderna, que también utiliza la misma tecnología, manifestó la misma posición. Ambos laboratorios han recibido importantes subsidios del gobierno.

Una posición similar fue expresada por el gobierno de Alemania. En opinión de las autoridades de este país, la protección de la patente tiene como objetivo garantizar los patrones de calidad de las vacunas y promover e incentivar la innovación (*Euronews*, 2021). No obstante, el gobierno alemán apoyaba la distribución de miles de dosis de

vacunas a todos los países del mundo a través del mecanismo Covax. Es cierto que la Unión Europea, en particular Alemania, han hecho importantes contribuciones de dinero al mecanismo Covax, pero el problema radica en la poca oferta de vacunas.

Por su parte, la Unión Europea había expresado su intención de debatir sobre la propuesta de Biden para una exención sobre la protección de la propiedad intelectual para las vacunas (*Periódico de Aragón*, 2021). De hecho, el 10 de junio el Parlamento Europeo publicó una resolución en la que, entre otros temas, pide al Consejo Europeo liberar las patentes, toda vez que ayudaría a facilitar el acceso global a vacunas asequibles; impulsar licencias voluntarias, transferencia de conocimiento y tecnología, claves para incrementar la producción global de vacunas en el largo plazo e invocó a Estados Unidos y al Reino Unido levantar el veto a las exportaciones de vacunas y materias primas para su fabricación. En la resolución señalaron que se necesitan 11 mil millones de dosis para vacunar al 70 % de la población mundial, pero solo se ha producido una pequeña parte de esa cantidad (Parlamento Europeo, 2021). En aquel momento no se consideraba la aplicación de una tercera dosis que muchos países desarrollados están considerando aplicar dado el predominio de la variante Delta.

Obviamente, detrás de un discurso diplomático de incentivo a la innovación hay poderosos intereses económicos en disputa, tal como ha sido señalado en el capítulo IV. La industria farmacéutica y los gobiernos de los países más ricos desean recuperar los recursos financieros invertidos en investigación, en tiempo récord, para el desarrollo de diversas vacunas.

De todos modos, el respaldo de Biden a esta iniciativa constituye un importante primer paso y ha llevado a algunos países como Rusia, China, España, Francia y Nueva Zelanda a sumarse a la iniciativa (*El Universo*, 2021). La secretaria general de Amnistía Internacional, Agnès Callamard declaró al respecto que

Estados Unidos ha dado un paso audaz para la solidaridad global. Al apoyar la exención de las protecciones de la propiedad intelectual para las vacunas contra la COVID-19, la administración Biden ha puesto la vida de las personas de todo el mundo delante de los beneficios de un puñado de gigantes de la industria farmacéutica y sus accionistas. [...] Otros Estados ricos, como Australia, Brasil, Reino Unido y la Unión Europea, deben seguir ahora su ejemplo. Únicamente compartiendo conocimientos y tecnología puede acelerarse la producción de vacunas para llegar al mayor número de personas con la máxima rapidez posible. La única forma de acabar con la pandemia es acabar con ella globalmente. (Amnistía Internacional, 2021)

Procedencia de las vacunas en América Latina y el Caribe

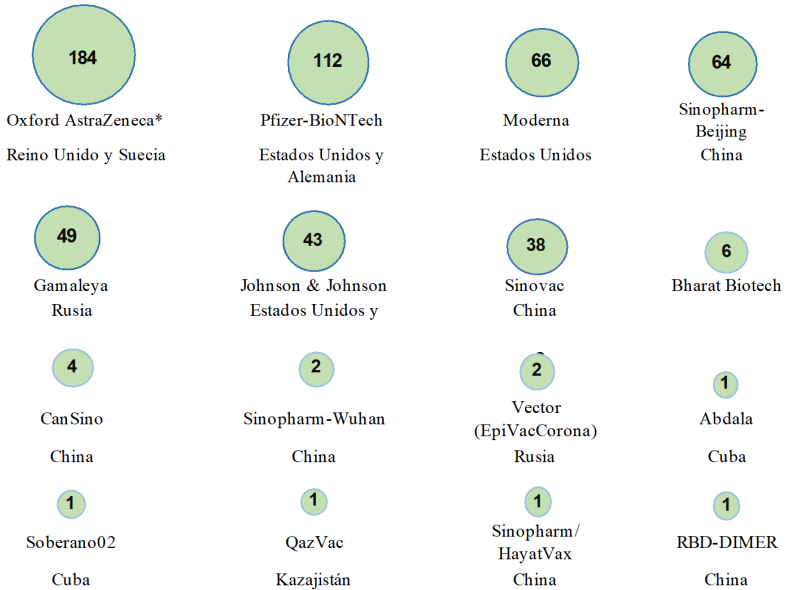
Un año y medio después de que la OMS declarara a la COVID-19 como una pandemia, la humanidad dispone ya de 16 vacunas para uso de emergencia, aprobadas al menos por un país. Las características de esta calamidad global, que ha dejado al 15 de agosto de 2021 210 millones de contagiados y 4,4 millones de muertes, así como un impacto económico y social sin precedentes, disparó una carrera para desarrollar tratamientos o vacunas para prevenirla. Nunca antes se había conseguido tan rápidamente y con tan altos niveles de eficacia una vacuna para prevenir una enfermedad ocasionada por un virus.

De esas 16 vacunas, al 31 de agosto la OMS solo había aprobado seis, las cuales son producidas por los laboratorios Pfizer / BioNTech, Johnson & Johnson, Moderna, Oxford / AstraZeneca, Sinopharm y Sinovac. Mientras las autoridades sanitarias de Estados Unidos permiten el ingreso de todo aquel vacunado con las dosis aprobados por la OMS, la Agencia Europea de Medicamentos no ha autorizado el ingreso con las vacunas chinas producidas por los laboratorios Sinovac y Sinopharm, a pesar de estar aprobadas por dicha organización. Sin embargo, algunos países del bloque han flexibilizado las condiciones de entrada para los viajeros que recibieron otras vacunas. Algunos

como España, Países Bajos y Austria reconocen, además, las vacunas chinas de Sinopharm y Sinovac para los viajeros procedentes del exterior. Asimismo, algunos países europeos estaban considerando permitir el ingreso con la vacuna de AstraZeneca fabricada en India, nominada como Covishield. Al 31 de agosto se han administrado alrededor de 5 250 millones de dosis de vacunas contra la COVID-19 a nivel mundial. Poco más del 40 % de la población global ha recibido al menos una dosis de la vacuna, mientras que el 27,4 % está completamente vacunada. Estas dosis se concentran, en su mayoría, en los países desarrollados.

En América Latina 186,5 millones de personas han recibido dos dosis y 28,2 % de la población objetivo está totalmente vacunada. A esa fecha, solo Uruguay y Chile, con más de 70 % de su población vacunada, habían alcanzado la ansiada inmunidad de rebaño. Según datos de la plataforma virtual Our World in Data recogidos por *The New York Times*, la vacuna utilizada por más países, hasta el 31 de agosto, fue la de Oxford-AstraZeneca, administrada en 184 países. La segunda más utilizada, especialmente en Estados Unidos y Europa era la Pfizer / BioNTech, en 120 países. La tercera correspondía a Moderna, aplicada en 70 países. Las seguían Sinopharm-Beijing, Johnson & Johnson, Gamaleya y Sinovac, las cuales se utilizaban en 70, 52, 49 y 38 países, respectivamente. Salvo la vacuna Sputnik V del laboratorio Gamaleya, el resto de las mencionadas estaban aprobadas por la OMS. No obstante, cabe destacar que la rusa Sputnik V, con efectividad de 91,6 % según la revista científica *The Lancet*, es utilizada por 48 países a pesar de que todavía no ha sido autorizada por la OMS. El resto de las vacunas, entre las que se encuentran las cubanas Soberana 02 y Abdala, eran utilizadas en un número reducido de naciones, la mayoría de ellas en sus países de origen, y aún no estaban autorizadas por la OMS.

Gráfico N.4
Número de países y tipo de vacunas administradas contra la Covid-19



*Covishield en India" (Mena, 2021).

Fuente: Our World in Data y New York Times, en Mena, M. (12 de agosto de 2021). "La vacuna de AstraZeneca, la que más países están administrando", *Statista*. <https://bit.ly/2X1xghG>

Sin embargo, el inicio del proceso de vacunación fue caótico y estuvo concentrado en pocos países, especialmente los desarrollados. Solo los ciudadanos de cinco países (Estados Unidos, Reino Unido, Israel, Emiratos Árabes Unidos y Chile), avanzaban con éxito en sus programas de vacunación al primer trimestre de este año. Muchos países, especialmente en África, aún no habían empezado el proceso de vacunación y, en la mayoría de las naciones, incluida la Unión Europea, el proceso era lento.

Esto ocurría a pesar de que la Comisión Europea, en representación de los 27 países miembros, había realizado las compras de las vacunas de manera conjunta, para asegurar mejores precios. Sin embargo, los laboratorios Oxford / AstraZeneca, Pfizer / BioNTech y

Johnson & Johnson no cumplieron con las entregas en las fechas pactadas en momentos en los que algunos países se veían amenazados por una tercera ola de contagios.

La situación en América Latina era aún más grave. Solo había podido inmunizarse a poco más del 5 % de su población en un escenario de altas tasas de contagio e incremento de muertes que llevaron a muchos países a retomar el confinamiento frente al colapso de sus sistemas hospitalarios.

La producción mundial de vacunas continúa siendo insuficiente y esta ha sido acaparada por algunos países desarrollados que habían comprado entre dos y tres veces las necesidades de su población. Sin embargo, la compra no necesariamente garantizó la disponibilidad inmediata.

Durante el segundo trimestre de este año, los cuellos de botella en el suministro de vacunas fueron destrabándose, primero hacia Europa y también, en menor medida, hacia la mayoría de los países de nuestra región. Los laboratorios farmacéuticos empezaron a incrementar la producción de vacunas debido a la habilitación de plantas de producción, en particular en ciudades de Europa. Sin embargo, el mundo está lejos de cumplir con el objetivo de alcanzar la inmunidad de rebaño global, que implica una vacunación de más del 70 % de la población con las dos dosis.

Las dificultades se tornan crecientes para adquirir dicha meta, pues la aparición de nuevas variantes ha dado lugar a que algunos científicos consideren que la inmunidad de rebaño podría requerir porcentajes más altos de la población vacunada. Por otro lado, algunos países, especialmente los más ricos, están empezando a aplicar una tercera dosis a determinados segmentos de la población, a pesar de que la OMS ha invocado a que no lo hagan hasta que al menos 10 % de la población mundial esté vacunada con dos dosis.

En efecto, el 4 de agosto, el secretario general de la OMS pidió una moratoria a los países que pretendan brindar una tercera dosis a sus poblaciones –ante la aparición de variantes del virus más resistentes a las vacunas disponibles– para poder asegurar que estas estén

disponibles en los países con bajas tasas de vacunación. Por medio de un comunicado, la OMS solicitó que el plazo se debía prolongar

[...] al menos hasta finales de septiembre para permitir que al menos el 10 % de la población de todos los países esté vacunada. [...] No podemos aceptar que los países que ya han utilizado la mayor parte del suministro mundial de vacunas utilicen aún más, mientras las personas más vulnerables del mundo siguen estando desprotegidas. (OMS, 2021)

El secretario general informó, entonces, que hasta aquel momento se habían administrado más de 4 mil millones de dosis de vacunas en todo el mundo. Sin embargo, más del 80 % habían sido distribuidas en países de ingreso alto y mediano alto, a pesar de que representan menos de la mitad de la población mundial. Añadió que, a esa fecha, los países de ingreso alto ya habían administrado casi 100 dosis por cada 100 personas, mientras que los países de ingreso bajo solo habían podido administrar 1,5 dosis por cada 100 personas.

A pesar de esta realidad, la mayoría de los gobiernos de los países sede de la gran industria farmacéutica no han apoyado, como ya mencionamos, las iniciativas de liberar temporalmente las patentes de propiedad intelectual sobre las vacunas y otros insumos hasta que la población mundial no esté totalmente vacunada. En este escenario, la presencia inicial de Rusia y China ha sido fundamental en los esfuerzos para derrotar la pandemia en los países en desarrollo y de bajos ingresos.

La presencia de las vacunas de China y Rusia

Mientras la humanidad pugnaba desesperadamente por las vacunas, ambos países encontraron la puerta abierta para ofrecer las suyas y tener una mayor presencia en el tablero de la geopolítica mundial. Además, en algunos países de la región se han establecido acuerdos de producción con algunos laboratorios que producen las vacunas.

Al principio de la pandemia, los países de América Latina utilizaron preponderantemente las vacunas chinas y rusa. En Chile, alrededor de 80 % de vacunas del programa de inmunización provinieron del laboratorio chino Sinovac, que realizó ensayos clínicos en ese país, con la coordinación de la Universidad Católica de Chile. Además, a fines de marzo, el presidente chileno anunció un acuerdo para la obtención de 2 millones de dosis del laboratorio chino CanSino Biologicals, que solo requiere una dosis para lograr la inmunización. En agosto de 2021, se anunció un acuerdo para la instalación de una planta de producción de relleno y envasado con el laboratorio Sinovac que iniciaría operaciones en 2022.

En Brasil, el laboratorio Sinovac suscribió un acuerdo de transferencia de tecnología de su vacuna y participa con el Instituto Butantan de Sao Paulo en su fabricación. Al 31 de agosto se habían producido 92 millones de dosis. El suministro de vacunas chinas ha dado lugar a que el gobierno brasileño permita la participación de la empresa Huawei en la licitación para la instalación de la tecnología 5G en Brasil, que hasta entonces había sido vetada por presión del gobierno norteamericano. Sin embargo, esta no es una cuestión definida, y subyacen presiones internas y externas que intentan impedir que Brasil no permita la efectiva participación de Huawei en la competencia.

En el caso de las vacunas rusas, a mediados de marzo se supo que el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos [HHS] había informado en su reporte de 2020 haber persuadido a Brasil de no aceptar la vacuna rusa Sputnik V y ofrecido a Panamá asistencia técnica a cambio de no aceptar una oferta de médicos cubanos, con el fin de evitar la amenaza de esos “Estados malintencionados” (*Ansa Latina*, 2021). Días después de la divulgación de ese informe, el ministerio de salud de ese país informó que se firmó un acuerdo para la compra de diez millones de dosis de dicha vacuna. Perú y Argentina realizaron ensayos clínicos con vacunas del laboratorio Sinopharm por 30 y 38 millones de dosis, respectivamente. Sin embargo, en ambos países se registraron demoras importantes,

especialmente en Perú, hecho que creó problemas al gobierno. Estás han ido superándose desde el inicio del segundo semestre del año.

Argentina ha recibido, además, la vacuna Sputnik V fabricada por el laboratorio Gamaleya. Esta vacuna tuvo problemas en el suministro de la segunda dosis pues estas son diferentes y no intercambiables. Argentina había acordado con Rusia la provisión de 30 millones de dosis de las cuales, hasta principios de agosto, solo había recibido cerca de 11,86 millones: 9,37 millones del componente uno, pero apenas 2,49 millones del componente dos. Ante esa realidad, se acordó que el laboratorio Richmond fabricara las vacunas a partir de la importación de ingredientes farmacéuticos activos, en una primera etapa. El 3 de agosto, después de un exitoso control de calidad de pruebas por el instituto Gamaleya, se aprobó la producción de la segunda dosis por ese laboratorio argentino. Se estima que en 2021 se fabricarán 40 millones de dosis mientras que, en 2022, serían 200 millones.

En el caso de México, el país registró inicialmente incumplimientos en la entrega de las dosis adquiridas, básicamente, a laboratorios norteamericanos. Por eso, durante una reunión virtual sostenida el 1 de marzo con el presidente Biden, el presidente López Obrador tenía proyectado pedirle a su colega que compartiera con México parte de las existencias de vacunas que tenía el gobierno estadounidense y que excedían a su población. Sin embargo, antes del inicio de la reunión, se descartó que Estados Unidos estuviera considerando, al menos en esta fase, compartir las dosis con su vecino u otros países. Días después, el gobierno mexicano acordó la compra de 10 millones de dosis de Sinovac y 12 millones de dosis de Sinopharm, aunque esta última todavía no había recibido la aprobación del gobierno para su uso de emergencia.

Asimismo, el gobierno firmó un acuerdo con el Laboratorio CanSino Biologics para envasar vacunas producidas por esa empresa. México fue el primer país en aprobar la vacuna de CanSino Biologics y es el primero en envasarla fuera de China, en la planta Drugmex en Querétaro. La planta cuenta con una capacidad productiva de hasta

85 millones de dosis anuales y durante la emergencia se dedicará exclusivamente al envase de dichas vacunas, que solo requieren una dosis para inmunizar a la población.

Colombia es uno de los países de la región que empezó con más retraso el proceso de vacunación, que se inició el 17 de febrero de 2021 con la llegada de 50 mil dosis de la vacuna Pfizer / BioNTech. El 12 de agosto el gobierno firmó un memorando de entendimiento con Sinovac, para la producción de vacunas en Colombia con una estrategia en tres fases; 1) envasado y llenado de vacunas; 2) producción de vacunas covid, así como para otras enfermedades en territorio colombiano y 3) estudio y desarrollo de vacunas de forma mancomunada con Sinovac. Asimismo, el laboratorio Sinovac ensayará su vacuna en niños colombianos.

Salvo Costa Rica, El Salvador y Cuba, todos los países de la región han aprobado el uso de la vacuna rusa Sputnik V, fabricada por el laboratorio Gamaleya, o alguna de las vacunas chinas producidas por los laboratorios CanSino, Sinopharm y Sinovac. Como ya se mencionó, el gobierno cubano es el único país en América Latina que ha desarrollado sus propias vacunas.

En cuanto a las donaciones de parte de China, si bien había vendido hasta principios de agosto 770 millones de dosis a más de cien países del mundo (230 millones de los cuales a países de América Latina y el Caribe) aun no presenta cifras tan elevadas en cuanto a donaciones. Según el gobierno chino, hasta agosto el país había donado alrededor de 54 millones de dosis a más de 80 países del mundo, un tercio de los cuales se destinó a naciones africanas de bajos ingresos.

El canciller de China Wang Yi anunció en julio una línea de crédito de mil millones de dólares para financiar la compra de sus vacunas por países de América Latina y el Caribe. En la reunión virtual participaron los cancilleres y líderes regionales de Argentina, Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago Uruguay. El presidente mexicano López Obrador declaró, en la ocasión del anuncio: “Estamos muy agradecidos a China, al gobierno y al presidente chino. [...]”

Ha habido muchos vuelos de ayuda procedentes de China. Siempre ha habido apoyo con suministro de equipo, medicinas, y ahora existe esta oferta” (*Deutsche Welle*, 22 de julio de 2021). A su vez, el portavoz del ministerio de Relaciones Exteriores de China, Wang Wenbin señaló: “China y los países de América Latina y el Caribe, aunque con océanos separados, se han mantenido unidos contra este enemigo común y han llevado a cabo una cooperación práctica y efectiva en beneficio” de toda nuestra gente”. Dijo también que la reunión “consolidará el consenso entre las dos partes sobre la lucha conjunta contra la pandemia, consolidará la confianza política mutua, defenderá el multilateralismo” (*CNN Brasil*, 2021).

La presencia de las vacunas de Estados Unidos

El gobierno norteamericano ha tenido un giro en su política frente a la pandemia. Como se informó en un capítulo anterior, el expresidente Trump no participó del mecanismo C-TAP ni del mecanismo Covax para facilitar la distribución equitativa de las vacunas. Si bien el actual presidente se reincorporó a la OMS y a Covax al día siguiente que asumió su mandato, los primeros meses no quiso desprenderse de sus vacunas, de las que disponía en exceso.

El 12 de marzo, al día siguiente de que finalizara una de las reuniones del Consejo de la Adpic en la OMC donde se discutió la propuesta para liberar los derechos de propiedad intelectual sobre las vacunas, se realizó una cumbre virtual de los miembros del Diálogo Cuadripartito de Seguridad [QUAD] conformado por Estados Unidos, India, Japón y Australia. Este grupo informal, creado en 2004, aborda temas de cooperación, aunque mirando siempre de costado la presencia de China.

En el encuentro, Biden se comprometió a apoyar financieramente a Biological E, un laboratorio de vacunas de la India, con el fin de producir mil millones de dosis hacia 2022 y beneficiar a las naciones de Asia-Pacífico, así como al mecanismo Covax. El apoyo no contemplaba la urgencia del corto plazo y, más bien, parecía priorizar el

debilitamiento de la presencia china y rusa, y retirar a la India como protagonista en la OMC de los pedidos de suspensión de los derechos de propiedad intelectual de las vacunas.

Biden fue acusado por organizaciones internacionales defensoras de la salud de acaparar vacunas y le exigieron a su administración que canalice el *stock* excedente a las naciones más necesitadas, a lo que respondía reiterando que no se desprendería de una sola vacuna hecha en laboratorios de su país hasta no haber vacunado a todos los ciudadanos estadounidenses. En el escenario de los graves problemas que tenían lugar en la frontera con México, acordó el envío de 2,5 millones de dosis de AstraZeneca / Oxford, que aún no estaba autorizada en su país.

La presión de la sociedad civil y de algunos representantes del Partido Demócrata, así como la presencia de China y, en menor medida, de Rusia e India con sus vacunas por el mundo dieron lugar a un giro en la política de Biden. En efecto, el gobierno estadounidense acusó recibo del hecho de que, desde mediados de 2020, China implementó una estrategia para proveer insumos sanitarios y vacunas a los países pobres en desarrollo. Sus principales laboratorios (Sinovac, Sinopharm y CanSino) establecieron alianzas con universidades y centros de investigación en otros países—en nuestra región con Argentina, Chile, Brasil y Perú— para realizar ensayos, a cambio del compromiso de entregar las dosis tan pronto fueran aprobadas, tal como ha sido mencionado.

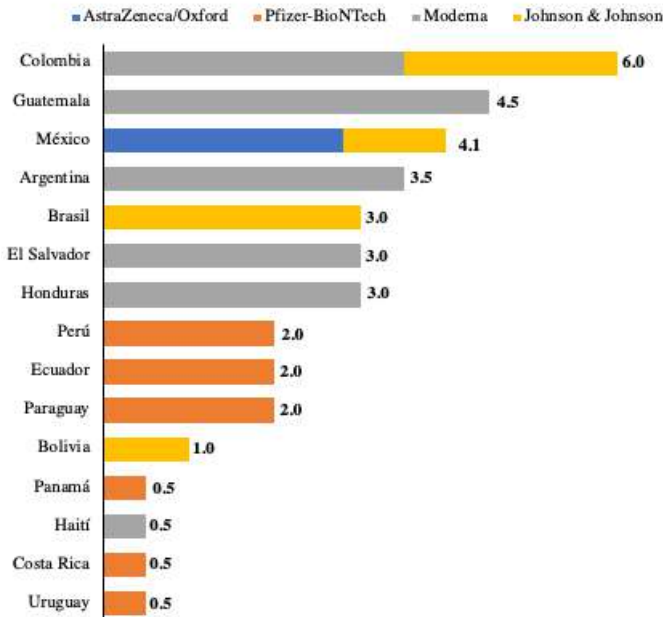
La actitud de China tiene como telón de fondo el principio de las vacunas como bien común de la humanidad. Sin embargo, más allá de las ganancias de sus farmacéuticas hay otros intereses en disputa. Según Jason Marczak, director del Centro Latinoamericano del *think tank* Atlantic Council, la actitud de China es un instrumento “para presionar por el reconocimiento de Taiwán como parte de China, y una vía para asegurar negocios para sus empresas, y una oportunidad única para conseguir eventual apoyo a sus intereses en foros internacionales”.

Algunas de estas señales fueron evidenciadas por la presencia de Huawei en República Dominicana. En noviembre del año pasado, el

Gobierno de ese país acordó con su contraparte estadounidense vender a Huawei de su red 5G. Sin embargo, meses después, el 18 de febrero, el gobierno dominicano tomó la decisión de permitir que Huawei participara, cinco días después de lo cual el país recibió un primer cargamento de vacunas de Sinovac.

En este escenario, el presidente Biden anunció, a principios de junio, una donación de 80 millones de vacunas, de las cuales el 75 % serían canalizadas a través de Covax y el resto entregadas directamente. Algunos de los países de la región recibieron un total de 36,1 millones de dosis, tal como se observa en el siguiente cuadro. Una semana después el presidente anunció la compra de 500 millones de dosis a Pfizer / BioNTech para convertirse en el “arsenal de vacunas para el mundo” (*Diario Financiero Más*, 2021).

Gráfico N.5
Dosis de vacunas contra la Covid-19 enviadas por Estados Unidos a países de América Latina, por tipo.
Millones



"Datos del 03 de agosto de 2021" (Statista, 2021).
Fuente: La Casa Blanca, AS/COA en Statista, 03 de agosto de 2021.

Con las donaciones por parte de la Casa Blanca el gobierno de Biden pretendía recuperar el espacio que habían adquirido China y Rusia con la presencia de sus vacunas y contrapesar los eventuales vínculos económicos y políticos que podrían establecerse a partir de ello. A diferencia de Estados Unidos, que venía vacunando vertiginosamente a su población, China, Rusia, y también India, desplegaron la venta de sus vacunas, y también donaciones por el mundo, a costa de bajas tasas de vacunación con relación a sus poblaciones. Si bien China se podía dar ese lujo en aquel momento al tener la pandemia controlada, Rusia tenía un bajo nivel de la población vacunada y no tenía la pandemia bajo control.

A principios de agosto, Biden informó que su país había donado hasta aquel entonces más de 110 millones de dosis a 65 países del mundo, incluidos los citados de América Latina y el Caribe. Señaló también que dicha cantidad era superior a las de otros países donadores, 24 en total, incluidos China y Rusia. Las donaciones incluyeron a las cuatro marcas aprobadas por la autoridad sanitaria de Estados Unidos en aquel entonces: Pfizer / BioNTech, Johnson & Johnson, Moderna y AstraZeneca. El objetivo de la Casa Blanca fue donar 2 mil millones de dosis a la mayoría de los países del mundo, de las cuales 1,8 mil millones se destinarían a países de ingresos medios y bajos (*Telemundo*, 2021).

En cuanto a la producción local de vacunas para COVID-19 con laboratorios de Estados Unidos, Brasil fue el primer país de la región donde se firmó un memorando de entendimiento entre los laboratorios Pfizer / BioNTech y el laboratorio brasileño Eurofarma. Este se abastecería de sueros de la vacuna de ARN mensajero de Pfizer / BioNTech en Estados Unidos y realizaría operaciones de envasado a partir de 2022. Se prevé que la producción anual supere los 100 millones de dosis y que dichas dosis se distribuyan exclusivamente en América Latina. Eurofarma tiene actividades en 20 países de América Latina. Este acuerdo responde al llamado que el 25 de agosto hizo la OPS para introducir en la región la tecnología ARNm de vacunas con el fin de aprovechar las capacidades de producción existentes en

la región y constituir focos de producción para distribuir las vacunas en la región y generar una mayor autosuficiencia (OPS, 2021).

Otras vacunas utilizadas en la región

Además de las vacunas provenientes de China, Estados Unidos y Rusia, América Latina ha utilizado la vacuna producida por el laboratorio AstraZeneca. Estas están disponibles en muchos países de la región. Inclusive, los gobiernos de Argentina y México suscribieron un acuerdo en agosto del año pasado para fabricar conjuntamente entre 150 a 250 millones de dosis para distribuir las entre ambos países, así como también a los gobiernos latinoamericanos que lo solicitaran. Así, el laboratorio argentino mAbxience se encargaría de fabricar la sustancia activa y el laboratorio mexicano Liomont completaría el proceso de envasado. En principio, se acordó que la distribución se iniciaría a partir de marzo, pero el proyecto se retrasó a causa de la falta de insumos.

Las dosis empezaron a entregarse recién a fines de mayo. El laboratorio argentino mAbxience se eximió de sus responsabilidades al asegurar que cumplió “tanto en tiempo como en cantidad” con su parte. Señaló que el laboratorio mexicano Liomont no podía conseguir los insumos específicos para el envasado final debido a la alta demanda global de estos. Ello fue confirmado por el subsecretario de Salud, López Gatell, quien atribuyó la demora a “la escasez mundial” de algunos componentes de la fabricación y a “varios elementos de calibración para que (el proceso de envasado) esté en los estándares de calidad más altos posibles” (*BBC NEWS MUNDO*, 31 de agosto de 2021).

En el caso de Brasil se firmó un acuerdo independiente con la AstraZeneca y se empezó a producir vacunas con sus insumos en febrero, a través de la Fundación Oswaldo Cruz, en Río de Janeiro. En los primeros días de julio la vacuna de la farmacéutica inglesa ya era la más utilizada entre los brasileños (46,2 % de las dosis aplicadas, contra 45,3 % de la vacuna de Sinovac) (*CNN Brasil*, 2 de julio 2021).

Por otro lado, a pesar de que algunos países de la región tienen proyectos de desarrollo de vacunas en etapas preclínicas, solo Brasil, México y Cuba tienen proyectos en fase de ensayos clínicos. De los tres, Cuba, es el único país de América Latina y el Caribe que ha desarrollado cinco vacunas contra la COVID-19 de las cuales tres han recibido autorización de emergencia y se encuentran en la fase 3 de los ensayos clínicos (Abdala, Soberana 02 y Soberana Plus), que están siendo administradas masivamente y dos continúan en fases de ensayos clínicos (Mambisa y Soberana 01).

Las vacunas son desarrolladas por el Instituto Finlay de Vacunas [IFV] y el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología [CIGB], ambos cubanos. La ampliación de los ensayos clínicos en otros países se ve dificultada por el limitado acceso a los recursos externos que tiene el país. No obstante, la vacuna Abdala se encuentra en proceso de aprobación en México y el IFV ha llegado a un acuerdo con el Instituto Pasteur del Irán para realizar ensayos clínicos en dicho país de la vacuna Soberana 02, que llevará el nombre de Pasteur. Asimismo, el Centro de Investigación y Producción de Vacunas y Productos Biológicos Médicos de Vietnam se encontraba en una fase avanzada de evaluación para el uso de la vacuna Abdala desarrollada por el [CIGB] de Cuba.

El país tiene una larga tradición de servicios de salud pública, especialmente de servicios médicos de naturaleza preventiva, universales y gratuitos a toda su población, los últimos de los cuales son incluso exportados a través de misiones médicas a varios países del mundo. Tiene, asimismo, una larga tradición relativa a su industria farmacéutica y de biomedicina, con la producción propia de medicinas y diversas vacunas. Cuba es también el primer país latinoamericano en hacer pruebas con inmunizantes para niños y adolescentes.

En Brasil, el Instituto Butantan desarrolla la vacuna ButanVac, y en México, el Avimex desarrolla la vacuna Patria, en colaboración con la Icahn School of Medicine de Mount Sinai y la Universidad de Texas. La vacuna Patria de México se encuentra en fase 1 de los

ensayos clínicos, mientras que la ButanVac de Brasil, en fase 1/2 combinada.

La vacuna Covaxin, de la India, se ha utilizado básicamente en Argentina. En Brasil una comisión parlamentaria descubrió un esquema local de corrupción para la compra de 20 millones de dosis del inmunizante indio pagando 15 dólares cada una, con un sobreprecio de casi 1 000 %, muy por encima del valor inicialmente acordado con la empresa Bharat Biontech de 1,34 dólares por dosis. La compra no fue consumada por la denuncia del escándalo del monto de 300 millones de dosis. La oposición brasileña, sin embargo, siguió intentando responsabilizar judicialmente a los funcionarios del Ministerio de la Salud toda vez que el monto financiero ya estaba reservado por ley y designado para la compra, aunque la misma no se haya concretado (*BBC News Brasil*, 2021).

En el ámbito de las donaciones, cabe mencionar que hubo también iniciativas en algunos países de la región. Si bien las cantidades fueron reducidas, demuestran solidaridad entre pueblos hermanos. Chile, por ejemplo, empezó las donaciones de vacunas a Ecuador y Paraguay en marzo, con 20 mil dosis de Sinovac a cada país (Reuters, 2021), mientras que en junio Uruguay donó 12 mil dosis de AstraZeneca a Paraguay (*Swissinfo*, 2021).

México, por su parte, donó en junio 450 mil dosis a Guatemala, Honduras y El Salvador (150 mil a cada uno) (*El Financiero*, 2021) y en agosto 100 mil dosis más de su fabricación local de AstraZeneca (a través de la iniciativa conjunta de mAbxience y Liomont) a Belice, 150 mil dosis a Bolivia y otras 150 mil a Paraguay. Según la programación del gobierno mexicano, El Salvador, Guatemala y Honduras serían los próximos países en recibir las donaciones (Gobierno de la Ciudad de México, 2021). En el mismo mes, Colombia había donado 20 mil dosis de Sinovac también a Paraguay (*El Tiempo*, 2021). Asimismo, hubo también donaciones en dinero. En julio, Colombia donó a la OPS 1 millón de dólares para la compra de vacunas para los países de los Estados Miembros de la Comunidad del Caribe (Cancillería de Colombia, 2021).

El avance de la vacunación en América Latina y el Caribe

Tal como se puede ver en el cuadro siguiente, las vacunas más utilizadas en la región son la del laboratorio Oxford / AstraZeneca, seguida por la de los laboratorios Gamaleya, Serum Institute of India y Pfizer / BioNTech, en igual número.

CHINA	ESTADOS UNIDOS	ESTADOS	RUSIA	REINO UNIDO/SUECIA	INDIA
SinoPharm Beijing (Aprobado en 60 países) BBiP-CorV (Vero Cells)	Moderna (Aprobado en 69 países) mRNA-1273	Pfizer/BioNTech (Aprobado en 97 países) BNT162b2	Gamaleya (Aprobado en 71 países) Sputnik-V	Oxford/AstraZeneca (Aprobado en 121 países) AZD1222	Serum Institute of India (Aprobado en 45 países) Covishield
Argentina	Colombia	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina
Belice	Guatemala	Brasil	Brasil	Belice	Bolivia
Bolivia	Haiti	Chile	Chile	Brasil	Brasil
Brasil	Honduras	Colombia	Ecuador	Chile	Dominica
Guayana	México	Costa Rica	Guatemala	Colombia	Guatemala
Paraguay	San Vicente y Granadinas	Ecuador	Guayana	Costa Rica	Honduras
Perú	ESTADOS UNIDOS	El Salvador	Honduras	República Dominicana	Jamaica
Trauzdad y Tobago	Johnson & Johnson (Aprobado en 59 países)	México	México	Ecuador	Nicaragua
Venezuela	México	Panamá	Nicaragua	El Salvador	San Cristóbal y Nieves
	Jauasen	Perú	Panamá	Granada	Santa Lucía
CHINA	Brasil	República Dominicana	Paraguay	Guatemala	San Vicente y Granadinas
Sinovac (Aprobado en 39 países)	Chile	San Vicente y Granadinas	Paraguay y Granadinas	Guayana	Sociedad
CoronaVac	Colombia	Uruguay	Venezuela	Haiti	Trinidad y Tobago
Brasil	México	CUBA	CHINA	México	INDIA
Chile	CUBA	Centro de Ingeniería Genética (Aprobado en 1 país)	CanSino (Aprobado en 8 países)	Panamá	Bharat Biotech (Aprobado en 9 países)
Colombia	Instituto Finlay de Vacunas (Aprobado en 1 país)	CIGB-Abdala	ADS-rCov	Paraguay	Covaxin
República Dominicana	Soberana 02	Cuba	Argentina	Perú	México
Ecuador				Uruguay	

Las dimensiones demográficas y territoriales de países como Brasil, el más poblado de la región (213 millones de habitantes) o de países como México (130 millones), Colombia (50 millones) o Argentina (44 millones) revisten importancia cuando se analiza el proceso de población vacunada en términos relativos. En términos generales, podría decirse que es más fácil vacunar a países con poblaciones más reducidas, pero esto no necesariamente es así. Es el caso de Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Belice, Guyana, Granada, entre otros, que al 31 de agosto habían tenido niveles relativamente bajos de vacunación con respecto a su población.

Los países de mayor tamaño y población en la región, como los antes señalados, cuentan también con más recursos financieros que las naciones más chicas para la adquisición de las vacunas.

Además, son Estados más organizados, en términos de infraestructura sanitaria y alcance de políticas públicas que las pequeñas naciones del continente como aquellas de América Central o del Caribe oriental cuyas poblaciones enteras equivalen a la cantidad de habitantes de algunos barrios de la Ciudad de México, de Buenos Aires o de Bogotá.

Esto no desmerece el enorme desafío logístico que deben desplegar para suministrar las vacunas a los millones de pobladores que viven en los suburbios de alta densidad demográfica de sus grandes metrópolis, de aquellos que viven dispersos en pequeñas ciudades de provincias lejanas de los grandes centros urbanos, o en regiones de más difícil acceso como las florestas del sur de México o de la Amazonia brasileña o la Patagonia argentina. Aunque ninguno de los cuatro países figura como líder del esfuerzo de vacunación en la región, al 31 de agosto de 2021 ya habían alcanzado, sumados los cuatro, la impresionante cantidad de 126 millones de personas totalmente inmunizadas. Con más de 186 millones de personas totalmente inmunizadas en la región a esa fecha, Brasil respondía por 34,04 % de aquel total, México por 18,37 %, mientras que Colombia, Argentina y Chile por 7,92 %, 7,71 % y 7,32 %, respectivamente, del total regional.

Cuadro N. 10 Cantidad total de vacunados y porcentaje de la población 31 de Agosto de 2021		
País	Totalmente vacunados	Porcentaje de la población
Anguila	8,978	59.36%
Antigua y Barbuda	34,008	34.45%
Argentina	14,387,231	31.55%
Aruba	69,556	64.89%
Bahamas	57,593	14.51%
Barbados	94,803	32.95%
Belice	69,911	17.27%
Bolivia	2,766,347	23.38%
Brasil	63,515,389	29.68%
Chile	13,664,860	71.13%
Colombia	14,772,990	28.72%
Costa Rica	1,219,482	23.73%
Cuba	3,916,641	34.61%
Curacao	86,519	52.50%
Dominica	20,278	28.10%
Ecuador	8,817,252	49.29%
El Salvador	2,758,428	42.32%
Grenada	19,372	17.14%
Guatemala	1,254,186	6.87%
Guyana	161,022	20.37%
Haiti	6,750	0.06%
Honduras	1,308,136	13.00%
Jamaica	144,372	4.86%
México	34,282,292	26.32%
Nicaragua	206,248	3.08%
Panamá	1,632,709	37.26%
Paraguay	1,773,403	24.56%
Perú	8,400,647	25.18%
Rep Dominicana	4,643,779	42.53%
Saint Maarten	23,138	53.29%
San Cristóbal y Nevis	21,714	40.55%
San Vicente y Granadinas	11,892	10.69%
Santa Lucia	27,773	15.06%
Surinam	134,684	22.76%
Trinidad y Tobago	399,116	28.44%
Turks y Caicos	24,269	61.87%
Uruguay	2,508,312	71.97%
Venezuela	3,336,547	11.62%
TOTAL	186,580,627	

Fuente: John Hopkins University CSSE Covid-19 Data

Conclusiones

El surgimiento de la pandemia de la COVID-19 y la disputa por la influencia geopolítica, económica y tecnológica, que son una constante permanente, dio lugar a que Beijing y Washington compitieran por ampliar su presencia en el ámbito sanitario, lo que constituye un nuevo capítulo en esta disputa de ambas potencias. Sin embargo, esta rivalidad no se produjo desde el inicio de la pandemia.

En el año 2020, China tuvo el terreno prácticamente libre para avanzar con sus redes de cooperación con los gobiernos y pueblos de la región a través de su diplomacia estructurada sobre donaciones de suministros sanitarios, como mascarillas, ventiladores, kits de pruebas y equipos de protección al personal médico de la línea del frente de combate a la pandemia. En el año 2021, con el cambio de administración en la Casa Blanca, Estados Unidos cambió su posición con relación a su cooperación con el mundo. De la estrategia aislacionista de Trump, que optó por retirarse de la OMS y por tener una postura sumamente proteccionista con relación a la adquisición de suministros sanitarios, el gobierno de Biden cambió su posición, recientemente, y empezó a exportar vacunas a todo el mundo, incluida América Latina y el Caribe. Inclusive, inició una política de donaciones de vacunas a varios países de la región que excluye a Cuba, Venezuela y Nicaragua.

El cambio de postura tiene que ver, muy probablemente, con la comprobación de que, bajo el gobierno de Donald Trump, Washington perdió presencia en la región y en el mundo durante todo el 2020 y le dejó al gobierno chino el terreno libre para desarrollar una diplomacia sanitaria. Así, la administración de Joe Biden reingresó a la OMS a los pocos días de asumir su mandato y, poco tiempo después, optó por participar del mecanismo Covax, el cual tenía como objetivo proveer vacunas a los países de menores ingresos, del cual Trump nunca participó. Más adelante, a partir de mayo, optó por vender vacunas fabricadas en su país, así como realizar donaciones. Las ventas

de vacunas y las donaciones se han ido incrementado en la medida en que las fechas de vencimiento caducaban y el movimiento anti-vacunas en ese país se convirtió en una traba al proceso de vacunación, que solo ha inoculado con dos dosis al 54 % de la población. Ello representa una grave amenaza en la recuperación sanitaria y económica de ese país.

En el ámbito multilateral, en cambio, empezaron a surgir propuestas desde el inicio de la pandemia para enfrentarla con un enfoque global. Las dos primeras tuvieron carácter voluntario: el mecanismo Covax, propuesto en abril de 2020 y el Banco de Datos de Acceso a la Tecnología, en mayo del mismo año. La primera, recibió respaldo internacional, pero no ha logrado los resultados esperados debido a la sobredemanda de vacunas y la concentración de compras de parte de los países desarrollados, en un gesto que se denominó “nacionalismo de las vacunas”.

La segunda C-TAP fue lanzada por la OMS y el presidente de Costa Rica, a fines de mayo de ese año. Ambos dirigentes realizaron un “Llamado a la Acción Solidaria” para poner a disposición de los países elementos tecnológicos para que pudieran enfrentar la pandemia, pero esta fue rechazada inmediatamente por la industria farmacéutica, a pesar de su carácter voluntario. Inmediatamente después el entonces presidente Trump anunció su retiro de la OMS, hecho que fue duramente criticado por la comunidad internacional, incluidos sus aliados de la Unión Europea.

En octubre de 2020 India y Sudáfrica plantearon la audaz propuesta de suspender temporalmente los derechos de propiedad intelectual relacionados con los tratamientos y la prevención de la COVID-19 hasta disponer de una oferta que permitiera proveer las vacunas a toda la población. Esta se realizó en el marco del Consejo del Adpic de la OMC. La propuesta fue apoyada por la mayoría de los países en desarrollo y rechazada por los países donde radican los laboratorios que desarrollan las vacunas, a pesar de que la mayoría de ellos recibió financiamiento del Estado. Esta se ha venido

debatiendo en múltiples oportunidades sin que todavía se haya logrado un acuerdo.

Sin embargo, presionado por la sociedad civil norteamericana y organismos no gubernamentales, el 5 de mayo el gobierno estadounidense, a pesar de las fuertes protestas de los laboratorios farmacéuticos locales, anunció que apoyaría la suspensión temporal de las patentes, gesto que fue seguido de otros gobiernos como Francia, España, Rusia, China y Nueva Zelanda. No obstante, es resistida fuertemente por los de Alemania y Japón. Al respecto, cabe destacar que el Parlamento Europeo emitió una Resolución que, aunque no tiene carácter vinculante, invoca al Consejo Europeo a liberar las patentes para facilitar el acceso global a las vacunas, así como impulsar licencias voluntarias, transferencia de conocimiento y tecnología, elementos claves para incrementar la producción global de vacunas. La próxima reunión formal del Consejo de la Adpic de la OMC tendrá lugar el 13 y 14 de octubre.

Un año y medio después de que la OMS declarara a la COVID-19 como una pandemia, la humanidad dispone ya de 16 vacunas para uso de emergencia, aprobadas al menos por un país. En nuestra región se utilizan doce de ellas de las cuales tres han sido desarrolladas en laboratorios de China (SinoPharm, Sinovac y CanSino); dos en Estados Unidos (Moderna y Johnson & Johnson) dos en la India (Serum Institute of India y Bharat Biotech) dos en Cuba (Instituto Finlay de Vacunas y Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología) una en Rusia (Instituto Gamaleya), una conjuntamente en el Reino Unido / Suecia (AstraZeneca) y una conjuntamente en Estados Unidos / Alemania (Pfizer / BioNTech). De esas 16 vacunas, al 31 de agosto la OMS solo había aprobado seis, las cuales son producidas por los laboratorios Pfizer / BioNTech, Johnson & Johnson, Moderna, Oxford / AstraZeneca, Sinopharm y Sinovac.

Salvo Costa Rica, El Salvador y Cuba, todos los países de la región han aprobado el uso de la vacuna rusa Sputnik V, fabricada por el laboratorio Gamaleya o alguna de las cuatro vacunas chinas producidas por los laboratorios CanSino, Sinopharm y Sinovac. Cuba es el

único país en América Latina que ha desarrollado sus propias vacunas que ya se aplican a su población.

A pesar de los insuficientes niveles de producción, existe una competencia de los laboratorios no solo en el suministro de vacunas sino, más recientemente en la venta de insumos farmacéuticos activos para la producción de vacunas en algunos de nuestros países que tienen algunas capacidades técnicas para producirlas como Brasil, México, Argentina y Chile. Los tres laboratorios chinos y el anglo-sueco, así como Gamaleya y el Serum Institute of India, han utilizado este mecanismo. Estados Unidos ha optado solo por venderlas y donarlas, aunque a fines de agosto el laboratorio estadounidense Pfizer junto con su socio alemán BioNTech firmaron una carta de intención con la empresa biofarmacéutica brasileña Eurofarma Laboratorios S. A. para fabricar 100 millones de dosis que serían distribuidas a América Latina a partir de 2022. Sin embargo, no se conocen todavía los detalles concretos.

Este acuerdo forma parte de la propuesta lanzada por la OPS a fines de agosto, que busca identificar la infraestructura existente en la región para transferir la tecnología de las vacunas ARN mensajero para distribuir las en la región.

En este punto es importante señalar que algunos países de nuestra región tuvieron capacidad, en el pasado, de producir diversas vacunas con tecnología propia. Sin embargo, las reformas económicas neoliberales iniciadas en las décadas de los años 1980-1990, disminuyeron sensiblemente aquella capacidad. La pandemia puso en evidencia, asimismo, que dichas políticas económicas centraron su interés en mantener el equilibrio de las cuentas fiscales, e hicieron de los gastos en salud y educación, las variables de ajuste para recibir buenas notas de las calificadoras de riesgo. Es así, que nuestra región ha sido la más castigada por la pandemia no solo en términos de contagios y muertes, sino que ha registrado la mayor caída económica de todas las regiones del mundo.

Mientras nuestra región continúa siendo la región más afectada por la pandemia y es víctima de una tragedia sanitaria y económica,

subsiste una competencia entre los fabricantes de vacunas, particularmente de los provenientes de Estados Unidos y China, que disputan el rol por convertirse en los principales proveedores de las vacunas. Este rol no solo genera exorbitantes ganancias a los laboratorios, sino que el suministro reviste una presencia de orden geopolítica de primer orden. Sin embargo, ambos países aún no han logrado proveer de dosis en las cantidades necesarias a la región, lo que da lugar a que el ritmo de inmunización se encuentre aún muy lejos del ideal en la gran mayoría de nuestros países. Siete de los 20 países con las tasas más altas de mortalidad de la COVID-19 en el mundo se encuentran en la región, pero solo el 23 % de la población, en promedio, ha completado su vacunación, al 31 de agosto, debido principalmente a la falta de suministros.

Tanto la pandemia como los descubrimientos científicos de la industria farmacéutica y la lucha geopolítica siguen aún en pleno movimiento.

El proceso de financiarización, el avance del capital financiero especulativo, ávido de ganancias, logró posicionarse a través del incremento de las acciones de las farmacéuticas en pocos meses. La disputa por crear una vacuna en función de la rentabilidad de los accionistas del capital financiero farmacéutico radica en el hecho de que se trata de una mercancía cuyo valor de uso proporciona a los demandantes, regresar a la “normalidad” previa al 2020. La financiarización ofreció a toda la cadena de producción de las vacunas, una oferta creciente producida principalmente para los países desarrollados y las necesarias dosis para quienes viven en países marginados con sistemas de salud público deficientes.

La vacuna es una mercancía, que posiciona a los accionistas de las empresas de la industria farmacéutica en una economía de ganancias donde más allá de frenar la pandemia, mediante la reducción del contagio y de los fallecimientos, lo importante es restablecer el orden económico sin importar la informalidad del empleo, ni la disminución de los ingresos de los asalariados, el quiebre de pequeñas y

medianas empresas, cadenas de valor fracturadas que han mantenido una economía dual a lo largo de varias décadas.

El tema, además de amplio y complejo, es fascinante en términos de investigación, debido a sus múltiples aristas. La presente investigación, lejos de agotar cualquier discusión sobre el tema, constituye solo un intento de contribuir al debate desde una perspectiva de análisis de la cambiante coyuntura, inmersa en el trasfondo de la disputa global entre las dos potencias de nuestra época. Esperamos, para usar un término del fútbol, que pueda constituirse en un puntapié inicial de muchas otras investigaciones sobre este tema en el ámbito de las Ciencias Sociales latinoamericanas y caribeñas.

Agradecimientos

Se agradece a Adheli Galindo, becaria del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt y participante del Proyecto PAPIIT-DGAPA “Crédito e Inversión: los problemas del Estado post-crisis” IN300921de la Universidad Nacional Autónoma de México su apoyo en la elaboración de los cuadros y gráficas del presente investigación.

Bibliografía

¿Las patentes impiden que recibamos las vacunas y otros medicamentos contra la COVID-19? (10 de diciembre de 2020). *Salud con lupa*. <https://saludconlupa.com/comprueba/las-patentes-pueden-impedir-que-recibamos-las-vacunas-y-otros-medicamentos-contr-el-covid-19/>

¿Por qué Colombia le donó 20 000 vacunas de Sinovac a Paraguay? (14 de agosto de 2021). *El Tiempo*. <https://bit.ly/3AV0lKG>

Amnistía Internacional. (5 de mayo de 2021). *Estados Unidos: El apoyo a la exención de la protección de la propiedad intelectual para*

las vacunas contra la COVID-19 debe animar a actuar a más países.
<https://bit.ly/3AVFnLN>

AstraZeneca: qué se sabe de la distribución en América Latina de la vacuna de COVID-19 producida entre México y Argentina. (25 de mayo de 2021). *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/3F27ivS>

Bank of International Settlements. (2021). covid and beyond. [Vídeo]. <https://bit.ly/39LHTbw>

Biden enfatiza su compromiso con la donación de vacunas a otros países. (3 de agosto del 2021). *Telemundo*. <https://bit.ly/3F4NZ4X>

Cancillería de Colombia. (21 de julio de 2021). *Colombia dona un millón de dólares para vacunación en países del CARICOM*. <https://bit.ly/3zRA4vp>

Chile muestra que rápida vacunación covid no implica el fin de cuarentenas: funcionario británico. (5 de abril de 2021). *Reuters*. <https://reut.rs/3mdPIwe>

China apoya liberar temporalmente patentes de las vacunas de coronavirus. (13 de mayo de 2021). *El universo*. <https://bit.ly/3meeEng>

China COVID-19 Vaccine Tracker. (19 de julio de 2021). *Bridge*. <https://bit.ly/3F27smY>

China destinará USD 1.000 millones en créditos para vacunas en América. (22 de julio de 2021). *Deutsche Welle*. <https://bit.ly/3F4IeEn>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo. [CEPAL / OIT]. (2020). El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. (22). <https://bit.ly/3CZouAg>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización Internacional del Trabajo. [CEPAL / OIT]. (30 de julio 2021). Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Informe COVID-19*. <https://bit.ly/3F6oIHF>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. *Informe Especial COVID-19*, (9). <https://bit.ly/39NfRfN>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (04 de marzo de 2021). *Pandemia provoca aumento nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego*. <https://bit.ly/2Ybg9e7>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2020). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia*. <https://bit.ly/3kRmFiE>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19): una oportunidad de aplicar un enfoque sistémico al riesgo de desastres en el Caribe. *Informe COVID-19 CEPAL-UNDRR*, pp. 1-38. <https://bit.ly/3uqpYQU>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. <https://bit.ly/3ihgKSi>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (8 de julio de 2021). *O crescimento da América Latina e do Caribe em 2021 não conseguirá reverter os efeitos adversos da pandemia*. <https://bit.ly/3AU5FOz>

Contribuciones a COVAX reflejan compromiso de China con lucha global contra COVID-19: Expertos de Bangladesh. (12 de agosto de 2021). *Spanish Xinhuanet*. <https://bit.ly/3Dd64MP>

Rouw, Anna; Kates, Jennifer; Michaud, Josh; Wexler, Adam. (18 de febrero de 2021). Covax and the United States. *KFF*. <https://www.kff.org/coronavirus-COVID-19/issue-brief/covax-and-the-united-states/>

CPI da covid: Quem é quem no escândalo Covaxin (29 de junio de 2021). *BBC News Brasil*. <https://bbc.in/3ATxczj>

Deng, Chao. (9 de julio de 2021). As Delta Variant Spreads, China Lacks Data on Its COVID-19 Vaccines. *The Wall Street Journal*. <https://on.wsj.com/3ecjXk1>

EE. UU. buscó frenar la Sputnik V. (20 de marzo de 2021). *Ansa Latina*. <https://bit.ly/2ZCQ5c9>

El Parlamento pide suspender temporalmente las patentes de las vacunas contra el COVID-19. (10 de junio de 2021). *Noticias Parlamento Europeo*. <https://bit.ly/3AXDgXH>

Embajada de la república popular de China en la República del Perú. (2020). *La Portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Hua Chunying, Responde a la Prensa sobre la Entrada de China en el “Plan de Implementación de las Vacunas Contra la COVID-19”*. <https://bit.ly/3olkG8j>

Federación internacional de compañías y asociaciones farmacéuticas [IFPMA]. (2020). *IFPMA Statement on the “Solidarity Call to Action to realize equitable global access to COVID-19 health technologies through pooling of knowledge, intellectual property and data”*. <https://www.ifpma.org/resource-centre/ifpma-statement-on-the-solidarity-call-to-action-to-realize-equita->

ble-global-access-to-covid-19-health-technologies-through-pooling-of-knowledge-intellectual-property-and-data/

Foro China-CELAC. (4 de septiembre de 2020). *OPS destaca cooperación entre China y América Latina en pos de vacunas contra COVID-19*. <https://bit.ly/2ZKw2ss>

Gavi the vaccine alliance. (2020). *Gavi launches innovative financing mechanism for access to COVID-19 vaccines*. <https://bit.ly/3F6VTL8>

Germany pushes back against COVID-19 patent waiver proposal. (17 de mayo de 2021). *Euronews*. <https://bit.ly/3CSCGeg>

Harrison, Chase. (21 de septiembre de 2021). Tracker: U.S. Vaccine Donations to Latin America. AS / COA. <https://bit.ly/39QkWDW>

Harrison, Chase. (7 de junio de 2021). ¿Qué es COVAX y qué significa para América Latina? AS / COA. <https://bit.ly/3AWxIg2>

Harvey, David. (20 de marzo de 2020). Anti-Capitalist Politics in the Time of COVID-19. *Jacobin*. <https://bit.ly/3eRBzSS>

Holder, Josh. (28 de septiembre de 2021). Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World. *The New York Times*. <https://nyti.ms/3iiMeHP>

INFOMED. (2021). Culmina la vacunación del primer grupo del ensayo clínico en menores “Soberana Pediatría”. *Acciones por coronavirus*. <https://bit.ly/3l01nzH>

Intrado global newswire. (2020). *1Globe Capital, the Largest Shareholder of Sinovac Biotech, Reached Agreement with SEC and Calls on All Stakeholders to Support Sinovac’s COVID-19 Vaccine Program. Beijing*. <https://bit.ly/3zUph3x>

Jefe de OMS dice que nacionalismo es perjudicial para todos al momento de distribuir vacunas COVID-19. (3 de febrero de 2021). *Infobae*. <https://bit.ly/3AXCOUt>

Kaplan, Thomas; Gay, Sheryl; y Robbins, Rebecca. (6 de mayo de 2021). Biden apoya liberar las patentes de las vacunas. ¿Qué implica la medida? *The New York Times*, Washington. <https://nyti.ms/36YO3DI>

La UE, dispuesta a debatir sobre levantar las patentes de las vacunas contra el coronavirus. (6 de mayo de 2021). *El periódico de Aragón*. <https://bit.ly/3unqkI6>

Lazonik, William; Tulum, Öner; y Jacobson, Ken. (2021). Mass Producing COVID-19 Vaccine. *Institute for New Economic Thinking*. <https://bit.ly/3rBkfqm>

Levine, Matt. (23 de julio de 2020). Money Stuff: You Don't Need Profits Anymore. *Bloomberg*. <https://bloom.bg/2UHwc1q>

Lima, Lioman. (3 de agosto de 2021). Coronavirus en Cuba: la crítica situación de los hospitales de la isla en el peor momento de la pandemia. *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/2ZILzch>

Lobo-Guerrero, Catalina. (10 de diciembre 2020). ¿Las patentes impiden que recibamos las vacunas y otros medicamentos contra la COVID-19? *Salud con Lupa*. <https://bit.ly/3CX9sen>

McCabe, Caitlin; Rivas, Ana; y Benedict, James. (14 de diciembre de 2020). Where Do COVID-19 Vaccine Stocks Go from Here? *The Wall Street Journal*. <https://on.wsj.com/3kI4bS7>

Médicos sin Fronteras. (2021a). *La Unión Africana también apoya la supresión de patentes de la COVID-19 durante la pandemia*. <https://www.msf.es/actualidad/la-union-africana-tambien-apoya-la-supresion-patentes-la-covid-19-durante-la-pandemia>

Médicos sin Fronteras. (2021b). *Pedimos que se analicen de forma crítica las deficiencias de COVAX*. <https://bit.ly/3ieJBXx>

Meiling, Chen. (22 de agosto de 2021). China's COVID-19 vaccines protect against Delta variant. *China Daily*. <https://bit.ly/3CPm4nU>

México dona 450 mil vacunas covid a Guatemala, Honduras y El Salvador. (24 de junio de 2021). *El financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/24/mexico-dona-450-mil-vacunas-covid-a-guatemala-honduras-y-el-salvador/>

Ministerio de relaciones exteriores de Costa Rica. (2021). *37 países y 2 Premios Nobel se unen a iniciativa de Costa Rica y la OMS*. <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=5550>

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China [FMPRC]. (2021). *Xi Jinping Attends and Delivers an Important Speech at the Global Health Summit*. <https://bit.ly/3rvkHX4>

Naciones Unidas. (21 de abril de 2020). *Resolución A/RES/74/274. Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19*. Dist. General. <https://bit.ly/3uqJvAI>

Naciones Unidas. (17 de febrero 2021a). *Vacunas COVID-19, México, COVAX... Las noticias del miércoles*. <https://bit.ly/3okGfFC>

Naciones Unidas. (26 de febrero de 2021b). *La OMS pide al Consejo de Seguridad que aborde la exención de propiedad intelectual de las vacunas COVID-19*. <https://bit.ly/3ijVIT8>

Naciones Unidas. (24 de mayo 2021c). *La crisis de vacunas COVID-19 denota “una desigualdad espantosa que perpetúa la pandemia”, alerta el jefe de la OMS*. <https://bit.ly/3kT5zB1>

Navit, Brajendra. (s. f.). *Science has delivered, will the WTO deliver?* <https://bit.ly/3ijgkLi>

OMS aboga por suspender propiedad intelectual de vacunas anti-covid-19. (s/d). *Prensa Latina*. <https://bit.ly/3okDYeg>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). *Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19*. <https://bit.ly/3CVtrdu>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021). *Alocución de apertura del director general de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 4 de agosto de 2021*. <https://bit.ly/3kQcVW2>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (s. d.) *COVAX: colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19*. <https://bit.ly/2ZK8t31>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2020). *Exención de determinadas disposiciones del acuerdo sobre los ADPIC para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19. Comunicación de la India y Sudáfrica*. <https://bit.ly/3F2PRLA>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2021). *El FMI, el Banco Mundial, la OMS y la OMC ponen en funcionamiento un sitio web conjunto de información sobre las vacunas*. https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/igo_28jul21_s.htm

Organización Mundial del Comercio [OMC]. *El FMI, el Banco Mundial, la OMS y la OMC ponen en funcionamiento un sitio web conjunto de información sobre las vacunas*. 30 de julio de 2021. <https://bit.ly/3ohxRY7>

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). *OMS y Costa Rica lanzan el “Repositorio de Derechos del COVID-19”*. <https://bit.ly/3AU3V7H>

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2021). *La OPS anuncia una nueva plataforma de colaboración para impulsar la producción regional de vacunas contra la COVID-19*. <https://bit.ly/2ZNRUrP>

Paraguay recibe donación de vacunas de Uruguay en día que suma 117 decesos. (19 de junio de 2021). *Swissinfo*. <https://bit.ly/39RZcYy>

Parlamento Europeo. (2021). *El Parlamento pide suspender temporalmente las patentes de las vacunas contra el COVID-19*. <https://bit.ly/3zRk3Wb>

Piñera dice donación de vacunas a Ecuador y Paraguay no afecta plan chileno de inoculación. (7 de marzo de 2021). *Reuters*. <https://reut.rs/3CZuaKA>

Ray, Rebecca; Albright, Zara; y Wang, Kehan. (22 de febrero de 2021). A Point of Inflection in the China-Latin America Relationship? *Boston University Global Development Policy Center*. <https://bit.ly/3BEIKre>

Resende, Márcio. (16 de agosto de 2021). La variante Delta en América Latina expone los límites de la 'diplomacia de las vacunas' de Rusia y China. *Radio Francesa Internacional*. <https://bit.ly/3Feo8rE>

Sáenz Guzmán, Claudia. (2021). *COVID-19 Belice, Bolivia y Paraguay agradecen a México por donación de vacunas contra COVID-19*. Gobierno de la Ciudad de México. Secretaría de Cultura. <https://bit.ly/3zO5p28>

Spinetto, Juan Pablo; Adghirni, Sammy. (22 de julio de 2020). China gives \$1 billion loan for Latin America vaccine access. *Bloomberg*. <https://bloom.bg/3AUI9Rx>

Storm, Servaas. (26 de marzo de 2021). Austerity Raises covid Deaths. *Institute for New Economic Thinking*. <https://bit.ly/3F2T5yG>

Suarez, Karol. (24 de julio de 2020). China offers \$1 billion loan to Latin America and the Caribbean for access to its COVID-19 vaccine. *CNN*. <https://cnn.it/3oppKJb>

UNCTAD. (4 de marzo de 2021). América Latina es la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia. <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489112>

Vacina da AstraZeneca se torna a mais utilizada no Brasil. São Paulo. (02 de julio de 2021). *CNN Brasil*. <https://bit.ly/3CYx8iI>

Vacuna contra la COVID-19: qué es COVAX, la coalición de 172 países que busca garantizarla a los países más pobres (y por qué EE.UU. rechaza participar). (31 de agosto de 2020). *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/3kSvTv5>

Vélez-Plickert, Marcela. (4 de julio 2021). La lucha entre EE. UU. y China por conquistar Latinoamérica con sus vacunas. *DF MAS*. <https://bit.ly/3mcMo4I>

Vera de la O, Meli. (26 de febrero de 2021). ONU aprueba “llamado” de México a promover acceso equitativo a vacunas covid. *El Financiero*. <https://bit.ly/3uCeJFv>

Vicent, Mauricio. (9 de julio de 2021). Cuba autoriza Abdala, su vacuna contra la COVID-19 en medio del peor brote de la pandemia. *El País*. <https://bit.ly/39RXbLG>

Werner, Alejandro; Komatsuzaki, Takuji y Pizzinelli, Carlo. (15 de abril de 2021). Short-term Shot and Long-term Healing for Latin America and the Caribbean. *IMF BLOG*. <https://bit.ly/3ojBdcZ>

Wilson Center. (2021). *The Future of Health in Latin America: Getting to Work on the Workforce*. <https://bit.ly/3F4OufI>

Woldometers. (s. d.). *COVID-19 Coronavirus Pandemic*. <https://bit.ly/3iml8PZ>

4

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no Mercosul e na Aliança do Pacífico

Fábio Borges y Edith Venero Ferro

Introdução

A China já é o principal parceiro comercial da maioria dos países latino-americanos e caribenhos no início do século XXI e isso representa um fenômeno geopolítico importante, pois trata-se de uma perda relativa do tradicional protagonismo dos EUA na região. Nesse livro analisaremos as possíveis correlações entre o protagonismo econômico chinês na região e as dinâmicas dos processos de integração regionais que vem passando por crises ou estagnações, sendo eles o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Aliança do Pacífico (AP).

Na primeira seção recuperamos algumas perspectivas das Relações Internacionais desde um pensamento latino-americano ou pós-colonial e discutimos “As possíveis interpretações da presença chinesa na América Latina e Caribe (ALC): estruturalismo, Sistema-Mundo, teorias da dependência e neoestruturalismo – convergências e divergências”. A ideia central dessa seção foi avaliar a

atualidade e pertinência de cada uma dessas abordagens teóricas aplicando aos padrões atuais das relações da China com a ALC. Nos pareceu um interessante exercício metodológico revisar as teorias do estruturalismo, do Sistema-Mundo, das teorias da dependência e do neoestruturalismo cepalino para entender as possibilidades e os desafios gerados pela crescente presença chinesa na região. Para isso, fizemos uma revisão dos principais teóricos e ideias de cada uma dessas escolas de pensamento e partir deles construímos a seção incorporando as diferentes perspectivas com foco nas relações entre China e ALC na atualidade.

Além disso, tivemos o privilégio de entrevistarmos 30 especialistas em integração regional e/ou relações com a China, provenientes de 13 países, um relacionado ao setor empresarial, nove diplomatas e vinte acadêmicos¹, que enriqueceram nossas análises com uma pluralidade de opiniões qualificadas, usadas em vários trechos desse trabalho, particularmente na seção 3. As entrevistas nos serviram também para a construção de um documentário divididos em três partes, o qual leva o mesmo título do presente livro, sendo elas: I) Teorias de Relações Internacionais e Diplomacia; II) Geopolítica, Comércio e Tecnologia; e III) Os Desafios das Relações Assimétricas².

¹ Por ordem de realização das entrevistas entre agosto e setembro de 2021: 1. Detlef Nolte (Alemanha); 2. Charles Andrew Tang (China); 3. Daniela Perrotta (Argentina); 4. Alejandro Simonoff (Argentina); 5. Tullo Vígevani (Itália/Brasil); 6. Mikio Kuwayama (Japão); 7. Miriam Gomes Saraiva (Brasil); 8. Gustavo A. Arce (Uruguai); 9. Javier Alberto Vadell (Argentina); 10. José Briceño Ruiz (Venezuela); 11. Fonte diplomática anônima (Brasil - Itamaraty); 12. Andrés Malamud (Argentina); 13. René A. Hernández (El Salvador); 14. Celso Amorim (Brasil); 15. Raúl Cano Ricciardi (Paraguai); 16. Janina Onuki (Brasil); 17. Alberto Rocha Valencia (Peru); 18. Jaime Preciado Coronado (México); 19. Marcos Costa Lima (Brasil); 20. Emanuel Porcelli (Argentina); 21. Mónica Bruckmann (Peru); 22. Andrea Ribeiro Hoffmann (Brasil); 23. Enrique Ferrer Vieyra (Argentina); 24. Alan Fairlie (Peru); 25. Marcos A. Bednarski (Argentina); 26. Marcos Robledo (Chile); 27. Germán Camilo Prieto Corredor (Colômbia); 28. Alberto Van Klaveren (Holanda/Chile); 29. Oscar Vidarte Arévalo (Peru); 30. Qu Yuhui (China). Ao final disponibilizamos uma breve resenha da atuação profissional de cada um dos entrevistados.

² Os temas são transversais e aparecem nas três partes, porém tentamos sistematizar um pouco os tópicos centrais de cada um dos volumes.

Na seção 2 avaliamos “O comércio bilateral entre os países do Mercosul e da AP com a China entre 2002 e 2020: semelhanças, diferenças e tendências” através dos dados de exportações, importações, saldos comerciais, Corrente de Comércio (CC) e tipos de produtos transacionados da China com os membros plenos do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e com os signatários da AP (Chile, Colômbia, México e Peru) entre 2002 e 2020. Pudemos verificar um padrão de relações comerciais do tipo Centro-Periferia em todos os casos bilaterais, com concentrações das exportações em poucos produtos primários no caso dos países Latino-americanos e importações crescentes de produtos manufaturados, com componentes tecnológicos e valores agregados elevados provenientes do gigante asiático. O desequilíbrio comercial pressionando a Balança de Pagamentos (BP) esteve presente de forma dramática no caso mexicano, mas também nos casos argentino e colombiano. Países como Brasil, Chile e Peru apresentam superávits com o gigante asiático, mas enfrentam os desafios das concentrações das suas exportações em poucos produtos (gerando reprimarização e desindustrialização) e do aumento de suas vulnerabilidades externas. Paraguai e Uruguai mereceram algumas análises específicas, por suas situações particulares.

Na seção 3 “Mercosul, AP e o protagonismo chinês: desafios e potencialidades” diferenciamos fatores internos e externos (China) que poderiam estar influenciando nas dinâmicas internas dos dois processos de integração. Por se tratar de um fenômeno em andamento, como ressaltou uma de nossas entrevistadas (Mónica Bruckmann) ele traz muitas incertezas e perspectivas diversas. Estando conscientes que a crise ou estagnação (que Mercosul e AP respectivamente) se devem primordialmente a fatores internos, não nos furtamos em tentar buscar correlações desses momentos com a expansão chinesa na região. E os resultados das reflexões motivadas pelas entrevistas foram valiosos.

As principais perguntas da pesquisa foram: 1) O protagonismo comercial da China na América Latina (AL) gera impactos nas iniciativas regionais de integração como Mercosul e AP?, e 2) Os desafios

gerados pela China ao Mercosul e AP fortalecem a convergência entre esses blocos? Esperamos que com os desenvolvimentos teóricos (seção 1), empíricos (seção 2) e qualitativos (seção 3) possamos assistir aos leitores formarem opiniões sobre essas temáticas e que também possam coadjuvar a construção de linhas de ação governamentais e não governamentais para o fortalecimento do Mercosul e da AP.

Ainda que não sendo nosso objeto central nessa pesquisa é importante mencionar que do ponto de vista chinês a CELAC³ é o interlocutor principal em suas relações com a região. O maior símbolo disso é Fórum China-CELAC⁴ existente desde 2015, representando relações institucionais, constantes e com perspectivas de longo prazo. Talvez a China aproveite esse espaço justamente pelos EUA não participarem.

³ A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) é um bloco regional intergovernamental iniciado em 2011 composto por 33 países em sua origem (Brasil se retirou em 2020). Se destacam a exclusão dos EUA e Canadá nesse grupo, demonstrando em alguma medida ser uma alternativa à Organização dos Estados Americanos (OEA), por muitos criticada como excessivamente instrumentalizada pelos interesses estadunidenses. Curioso notar que no site do Ministério da Educação do Brasil (por ter saído do Fórum) são ressaltadas duas vocações da organização: a cooperação para o desenvolvimento e a concertação política. E concluem: “Na vertente da cooperação, a CELAC tem promovido reuniões ministeriais ou de alto nível sobre mais de vinte temas de interesse dos países da região, como educação, desenvolvimento social, cultura, transportes, infraestrutura e energia. Na vertente da concertação política, a CELAC tem demonstrado capacidade de emitir pronunciamentos sobre temas relevantes da agenda internacional e regional, como o desarmamento nuclear, a mudança do clima, o problema mundial das drogas, o caso das ilhas Malvinas e o bloqueio norte-americano a Cuba, dentre outros. O diálogo e a concertação política promovidos por meio da CELAC tem-se manifestado inclusive por meio de intervenções conjuntas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas e de suas Comissões. Além disso, a CELAC tornou-se ferramenta valiosa para o diálogo da América Latina com o resto do mundo e tem proporcionado à região coordenar posições nas relações com outros blocos regionais e países emergentes”. Recuperado de: <http://portal.mec.gov.br/encceja-2/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20742-comunidade-dos-estados-latino-americanos-e-caribenhos-celac>. Acesso em outubro de 2021.

⁴ O governo chinês aponta que o Fórum tem o objetivo de promover o desenvolvimento da Associação de Cooperação Integral China-ALC caracterizada pela igualdade, benefício mútuo e desenvolvimento compartilhado. Recuperado de: http://www.chinacelacforum.org/esp/ltj_2/t1539911.htm. Acesso em outubro de 2021.

Por fim esperamos com esse livro ter contribuído para a reflexão geral proposta pelo concurso da CLACSO (a qual somos imensamente gratos) que motivou esse trabalho, a saber: “Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis”. Pensamos que o Mercosul, a AP e a China podem favorecer a construção de um Sistema Internacional (SI) mais cooperativo, horizontal e sensível com as causas da desigualdade e pobreza que tanto afetam a nossa região.

Vale ressaltar que o apresentado aqui é uma versão bastante simplificada dos resultados de nossa investigação que pretendemos publicar na integralidade em momento oportuno.

As possíveis interpretações da presença chinesa na América Latina: estruturalismo, Sistema-Mundo, teorias da dependência e neoestruturalismo. Convergências e divergências

O objetivo dessa seção será avaliar a atualidade e pertinência do estruturalismo histórico, do Sistema-Mundo, das teorias da dependência e do neoestruturalismo aplicados aos padrões atuais das relações da China com a ALC. Esse exercício metodológico buscara entender e explicar as possibilidades e os desafios gerados pela crescente presença chinesa na região. Para isso, fizemos uma revisão dos principais teóricos e ideias de cada uma dessas escolas de pensamento e a partir deles construímos a seção incorporando as diferentes perspectivas, com foco nas relações atuais entre China e ALC.

O estruturalismo cepalino⁵ nos oferece uma perspectiva sólida para entender o padrão de comércio da China com a região, acreditamos que as teorias Centro-Periferia/Desenvolvimento-Subdesenvolvimento se aplicam adequadamente à uma relação comercial que demonstra que as exportações dos países Latino-americanos

⁵ Especialmente pensando nas contribuições de Prebisch e Furtado.

aos chineses são pouco diversificadas e concentradas em produtos primários, enquanto as importações provenientes do gigante asiático se caracterizam por serem de produtos industrializados e com crescentes componentes tecnológicos. Os temas da deterioração dos termos de troca e da vulnerabilidade externa se mostram vigentes e pertinentes para se analisar as potencialidade e desafios nas relações econômicas entre a região e a China. Uma análise teórica por essa perspectiva atrelada aos dados empíricos e entrevistas realizadas por nós com especialistas nessas temáticas confirmaram nossas hipóteses.

A abordagem do Sistema-Mundo⁶ nos ajuda a refletir sobre as disputas e possível transição hegemônica entre EUA e China no atual SI. Nesse sentido, de uma forma simplificada, algumas perguntas pertinentes seriam: 1) a decadência dos EUA e a ascensão da China são inevitáveis?; 2) Quais as diferenças e semelhanças de uma parceria comercial com os EUA e com a China para a ALC?; 3) O chamado “Socialismo de Mercado” supera as contradições do capitalismo; ou ainda carece de maiores reflexões de como a internacionalização do comércio e dos investimento chineses podem aprofundar ainda mais as contradições capitalistas e gerar uma concorrência internacional que amplia a exclusão social e precarização do trabalho em outras regiões; além do próprio tema da dependência (considerando seu grande leque de autores e perspectivas), outro referencial teórico que nos auxiliará no entendimento das potencialidades, mas também dos desafios impostos pelo protagonismo chinês na ALC.

Por fim, veremos em que medida o neoestruturalismo é contraditório com as raízes metodológicas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e de que forma o chamado “regionalismo aberto” representaria as tendências das relações da AL com a China e, particularmente, para nossa pesquisa a comparação dos impactos do protagonismo chinês no Mercosul e na AP pode nos dar

⁶ Especialmente desenvolvida por Wallerstein.

um quadro bastante sugestivo de quais dessas iniciativas serão mais impactadas por essas transformações.

Estruturalismo histórico latino-americano

O estruturalismo histórico desenvolvido no início da existência da CEPAL é um instrumento relevante para analisar as potencialidades e desafios das relações entre ALC e China recentemente. Temas como a deterioração dos termos de troca, vulnerabilidade externa e dependência parecem definir os padrões comerciais da região com a China atualmente a despeito de todas as transformações econômicas mundiais ocorridas nos últimos setenta anos. Os dados empíricos da seção 2 e as opiniões emitidas por nossos entrevistados na seção 3 reforçam as hipóteses elucidadas nessa proposta de se fazer uma leitura das relações da ALC com a China pela ótica histórica estruturalista dos anos iniciais da CEPAL.

O famoso artigo “O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus problemas” de Raúl Prebisch (1949) traz em nossa perspectiva reflexões muito ajustadas para analisar o tipo de inserção internacional latino-americano atual, independentemente das transformações profundas pelas quais passaram a economia mundial em décadas recentes. Seu princípio normativo é a ideia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana. Com a hegemonia do neoliberalismo nos anos oitentas e noventas algumas dessas propostas se enfraqueceram e a própria CEPAL desenvolve uma proposta supostamente mais adaptada a um sistema econômico globalizado, o chamado regionalismo aberto que analisaremos mais adiante. Aqui cabe uma reflexão teórica importante, a reascensão econômica da China somada as frustrações com as políticas neoliberais na ALC no final do século XX, reacendem a ideia de repensar o protagonismo do Estado no desenvolvimento de um país e até mesmo nos processos de integração regionais como um caminho para a maior autonomia da região frente aos desafios globais.

O primeiro ponto a se analisar é se ainda seria viável metodologicamente dividir o SI em dois grupos (Centro/Periferia; Desenvolvido/Subdesenvolvido e Norte/Sul) a despeito da emergência de uma economia mundial com o predomínio das finanças sobre o capital produtivo no atual estágio do capitalismo. Nossa resposta é que sim, pois as difusões tecnológicas e de investimentos ainda são concentradas em um seletivo grupo de países, porém salientamos que no cenário atual, a China apresenta características mais próximas aos países centrais do que aos periféricos nos termos de Prebisch, ou seja, se acerca mais ao modo de funcionamento das economias dos países industrializados do que aquele encontrado em economias especializadas em bens primários, como é o caso latino-americano ainda hoje.

Um tema desenvolvido por Prebisch, porém que carece de conclusões definitivas, mas que ainda se aplica ao padrão de comércio entre ALC e China é que ao contrário do que prometia a teoria das vantagens comparativas, durante o século XX, a maior lentidão no progresso técnico dos produtos primários em relação aos industriais não estava motivando o encarecimento dos primeiros com relação aos últimos. As explicações eram complexas para esse fenômeno, perpassando pelas diferentes elasticidades preço da demanda dos produtos primários e industrializados, assim como a organização sindical avançada na Europa em comparação a da ALC que tinha abundância de mão de obra e ela era dispersa e desorganizada⁷. Outro ponto muito interessante é que por essa lógica o fator central da alta competitividade chinesa não seriam os baixos salários, inclusive

⁷ Não se necessita aprofundar essa questão muito conhecida da literatura cepalina nesse momento, mas chamamos a atenção que a adaptando ao padrão comercial da região com a China, do ponto de vista dos tipos de produtos comercializados, tanto com os dados empíricos, assim como com as entrevistas realizadas para essa pesquisa, corroboramos a existência dessa dinâmica na qual a ALC se especializou na exportação de produtos primários com baixos valores agregados e com pouca diversificação enquanto a China exporta produtos industriais de forma diversificada e com maior valor agregado, gerando pressões nas balanças comerciais em situações em geral desfavoráveis aos países latino-americanos.

a média salarial no gigante asiático já é superior à média latino-americana, desafiando ao senso comum que defende que a situação dos trabalhadores chineses seria uma das piores do mundo⁸.

Aqui residia a recomendação de Prebisch, Celso Furtado, entre tantos outros, em aconselharem a industrialização da ALC como um caminho para se diminuïrem as assimetrias (*gaps*) econômicas globais e o chamado desenvolvimento voltado para dentro, buscando minar a situação de vulnerabilidade externa da região. Obviamente reconhecendo que o contexto econômico mundial atualmente é distinto (financeirização, comércio intraindústria, cadeias globais de valor, etc.), os desafios para o desenvolvimento dos mercados internos (inclusão social em uma das regiões mais desiguais do planeta) e para encontrar caminhos para participar da produção tecnológica de ponta no mundo (abrir a “caixa preta” do desenvolvimento tecnológico no linguajar cepalino dos anos oitentas) são temas urgentes e difíceis para a AL até hoje (Fajnzylber, 2000).

É patente que a ALC depende crescentemente das exportações de *commodities* para a China para manter algum dinamismo ou ao menos sofrer menos com a crise mundial capitalista desde 2008, porém como já salientava Prebisch em 1949 a industrialização da ALC não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. “A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico” (Prebisch, 2000, p. 73). Aqui reside uma das grandes fragilidades da ALC de forma geral e do Mercosul e AP especificamente em suas relações com a China, pois diferentemente do gigante asiático que trabalha com planejamentos de longo prazo nem a região nem os blocos específicos possuem

⁸ É bastante representativo o título do artigo publicado em fevereiro de 2017 que dizia “Salários chineses triplica e aproxima-se dos de Portugal. O salário médio chinês aumentou e ultrapassou os salários praticados na ALC (com exceção do Chile). Neste momento, os salários portugueses são 25% superiores aos chineses”. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2017/02/27/economia/noticia/salarios-chineses-tripli-cam-e-aproximamse-aos-de-portugal-1763423>. Acesso em setembro de 2021.

qualquer estratégia articulada para aproveitar os potenciais, mas também para se preparar para os desafios que a presença crescente da China na região representa.

Outra reflexão importante é que a ALC continua dependendo em alto grau dos investimentos estrangeiros, ou seja, nos países latino-americanos a poupança espontânea é insuficiente para cobrir suas necessidades mais prementes de capital. E Prebisch dava a receita:

Se, através do progresso técnico, conseguirmos aumentar a eficácia produtiva, por um lado, e se a industrialização e uma legislação social adequada forem elevando o nível do salário real, por outro, será possível irmos corrigindo gradativamente o desequilíbrio da renda entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial. (Prebisch, 2000, p. 78)

É relevante também recuperar toda a riqueza que o método histórico estruturalista da CEPAL nos fornece. Ela não tem pretensões de buscar soluções universais e atemporais, pelo contrário, tenta penetrar nas especificidades de cada país e/ou região e fazer diagnósticos precisos e propor políticas públicas adequadas a cada caso. De certa forma, talvez tenha sido justamente esse o método que a China adotou para prosperar tanto em tão pouco tempo, sem copiar ninguém, mas tendo uma relação bastante inteligente em nível global e traduzindo isso na erradicação da pobreza extrema internamente⁹. Prebisch também dizia isso colocando o desafio da busca da dimensão ótima das empresas industriais na ALC e concluía que a cópia tendia a diminuir a eficiência produtiva e conspirava contra a consecução do objetivo social buscado. E apesar de muitas pessoas equivocadamente defenderem que o regionalismo dos anos 1950 foi fechado e gerou ineficiência, Prebisch dizia que o processo de industrialização

⁹ Isso foi ressaltado por alguns de nossos entrevistados, entre eles: Charles Andrew Tang; Javier Alberto Vadell; Marcos Costa Lima; Andrea Ribeiro Hoffmann; René A. Hernández, entre outros. Mais detalhes sobre como a China eliminou a pobreza extrema pode ter em Wanming, 2021. Uma perspectiva mais crítica podemos encontrar na revista liberal *The Economist*, 2021.

não relaxaria a vulnerabilidade externa, porque por muito tempo à frente manter-se-ia na periferia latino-americana a condição de exportadora de produtos primários, de demanda inelástica nos países cêntricos e de importadora de produtos industriais, de alta elasticidade da demanda na periferia e que por isso haveria uma tendência ao desequilíbrio estrutural do Balanço de Pagamentos, logo sempre explicitou a importância de se estimular as exportações. Sobre a formação do capital na ALC, argumentava que devido à baixa produtividade – pela falta de capital/pouca poupança – era necessário romper esse círculo vicioso, sem deprimir exageradamente o atual consumo das massas, em geral muito baixo, e que por isso seria necessária a ajuda transitória do capital estrangeiro. Mas advertia que essa pressão considerável das necessidades privadas e coletivas sobre uma quantidade escassa de recursos geraria fenômenos inflacionários. Por fim, Prebisch apontava a necessidade de modificar a composição das importações, porém denunciava a falta de programas de desenvolvimento econômico com objetivos precisos e meios definidos para alcançá-los. O tema continua atual e central sobre as debilidades da ALC.

Celso Furtado apontava que o subdesenvolvimento não constituía uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. Era em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. E concluía:

A estrutura econômica da região onde penetrou a empresa capitalista não se modifica, necessariamente, como consequência dessa penetração. Apenas uma reduzida fração da mão de obra disponível é absorvida pela empresa forânea; os salários pagos a essa mão de obra não são determinados pelo nível de produtividade da empresa e, sim, pelas condições de vida prevalecente na região. (Furtado, 2000, p. 254)

Dessa forma, a massa de lucros gerados pelas empresas capitalistas não se integra na economia local. Além disso o dinamismo da

economia da região ficava vulnerável às condições externas e Furtado concluiu que se criou uma situação de equilíbrio em um nível permanente de subemprego de fatores. Esse seria o maior desafio das relações econômicas da ALC com a China na atualidade pela ótica estruturais que podem se resumir na seguinte indagação: que impactos tecnológicos, sociais e ambientais o protagonismo econômico chinês pode desencadear na ALC?

O Sistema-Mundo e as interpretações que sugere sobre a reascensão da China e seus impactos na América Latina

A abordagem do Sistema-Mundo nos ajuda a refletir sobre as disputas e possível transição hegemônica entre EUA e China no atual SI. Como esboçado na introdução, buscaremos a refletir acerca das seguintes questões: 1) a decadência dos EUA e a ascensão da China são inevitáveis? 2) Quais as diferenças e semelhanças de uma parceria comercial com os EUA e com a China para a ALC?; 3) O chamado “Socialismo de Mercado” supera as contradições do capitalismo?

Para o primeiro questionamento há inúmeras reflexões nos últimos cinquenta anos sobre o tema da possível decadência dos EUA e que impactos teriam para o SI. Tanto pelas perspectivas elencadas pelos principais expoentes das teorias do Sistema-Mundo, assim como pela opinião de vários de nossos entrevistados que serão analisadas na seção 3 diríamos que sim, porém a velocidade é incerta e as diferenças de estratégia da China (mais econômica) comparadas as dos EUA (econômico-político-militar, entre outras) terão impactos incertos no SI.

Aí tentaremos responder à pergunta 2, “Quais as diferenças e semelhanças de uma parceria comercial com os EUA e com a China para a ALC?”. Na seção 3 aprofundaremos essa questão, mas por hora podemos dizer que o deslocamento dos EUA pela China como principal parceiro econômico dos países latino-americanos traz potencialidades, mas enormes desafios também. O protagonismo chinês pode funcionar como um fator para se negociar com o próprio EUA (com

seu largo histórico de intervenções militares na região), além da Europa e outras regiões, servindo como uma alternativa de aprofundamento de estratégias diplomáticas e econômicas diversificadas; porém também pelo padrão comercial com a região, a dependência, relações assimétricas, reprimarização e seus impactos sociais e ambientais podem ser altos. Mas como explicou o presidente da Câmara de Comércio China-Brasil, Charles Tang, a responsabilidade de tornar a região mais competitiva e com economias mais diversificadas é da própria região, e que se a China não estivesse crescendo e ampliando seu comércio e investimentos na ALC, a situação seria ainda pior em termos de dinamismo econômico no subcontinente.

Por fim, como caracterizar o modelo econômico chinês? Alguns de nossos entrevistados deram respostas preciosas a essa pergunta no sentido de que seria difícil caracterizar o modelo chinês como capitalista, pois apesar de estar se abrindo e desenvolvendo seus mercados, o Estado chinês consegue ainda domesticar os objetivos econômico dos capitalistas, os colocando como condicionados ao combate à pobreza e nos últimos tempos com preocupações ambientais também. A China declarou a erradicação da pobreza em 2021 tirando mais de 700 milhões de pessoas da situação de miséria em quatro décadas aproximadamente, um feito histórico como comentaram alguns de nossos entrevistados¹⁰. As contradições para o Sistema Econômico Mundial e para o chinês ainda são difíceis de mensurar e extrapolaríamos os objetivos dessa pesquisa.

Não obstante, nos pareceram muito interessantes algumas reflexões feitas por Andrea Ribeiro Hoffmann quando diz que tem se analisado constantemente uma transição hegemônica dos EUA para a China, ou pelo menos do Ocidente para a Ásia como centro dinâmico do capitalismo. Porém, sobre a ALC a acadêmica nos alerta que independentemente disso, a região continuará na periferia do

¹⁰ Novamente recomendamos Wanming, 2021. Também consultar a importante publicação oficial: Xinhua Net, 2021. Um agradecimento ao Ministro Conselheiro da Embaixada da República Popular da China no Brasil, Qu Yuhui que nos enviou essa publicação.

sistema. Explica que no início houve uma percepção da China como contestadora de hegemonias ocidentais ou do Norte, mas hoje em dia a percepção na ALC é que “a China pode se transformar em uma presença tão brutal quanto a dos EUA na região que, mesmo que fosse no formato diferente de hegemonia, ainda assim se torna um parceiro assimétrico para os países do subcontinente”. E conclui de forma ponderada:

Nesse contexto, a integração regional deveria se repensar, pois uma hegemonia chinesa não se pautaria pela agenda tradicional ocidental da questão da democracia, direitos humanos etc. pois a China traz uma outra proposta, talvez uma proposta de mais concessão de autonomia, de soberania, mas por outro lado, aí cada país também, cada sociedade, população deve valorar isso ou não. Desde nosso ponto de vista, na ALC a autonomia é uma questão chave. No entanto, essa chave da autonomia é muitas vezes pautada na questão econômica e não na questão realmente política, então o custo de uma autonomia, sob uma hegemonia chinesa pode também ser alta. O padrão é de assimetria e talvez essa autonomia seja muito restrita, mas ainda assim é um padrão de ordem global onde democracia, direitos humanos etc. não sejam valorizados e eu acho que é um ponto também para se questionar.

Por fim Hoffmann faz uma importante sugestão:

Esses processos de integração precisam ser repensados diante da possibilidade do protagonismo chinês. Seu papel é de grande importador, talvez um grande investidor de infraestrutura em alguns momentos, em alguns países, mas também um país que não demanda e nem concede essa autonomia na questão normativa, então, a gente tem que repensar isso todo (...) o que significam as cláusulas democráticas, por exemplo, se há uma China que pouco se importa com isso (...) Então esses processos precisam também refletir essas novas configurações das relações dos países como a China e isso eu acho que caminha muito devagar ainda. (Hoffmann, 2021)

Por outro lado, Javier Vadell problematiza as percepções de direitos humanos no Ocidente em relação à China e sobre os possíveis impactos de seu protagonismo na AL:

(...) hoy en día nuestra realidad es muy dramática, el caso de Venezuela es un problema, el caso de Colombia no está muy difundido y se está acribillando a líderes políticos, en Colombia se mata a líderes juveniles, los están matando a los líderes porque hay una constante histórica, (...) en Colombia no hay ningún problema de derechos humanos, es un aliado de EUA, no hay que hablar de eso. Yo no estoy haciendo una comparación de que no son importantes los derechos humanos, pero hay un doble estándar y eso tenemos que saberlo los analistas.

E faz uma importante conclusão:

La historia de EUA es injerencista, injerencista y de cambio de regímenes, y eso atraviesa el partido demócrata y el republicano, a lo mejor el republicano lo hace sin maquillaje, llevar democracia (...) lo que pasó con la OEA en Bolivia es bien claro, lo que pasó con Lava Jato en Brasil es muy claro también, el papel de EUA estuvo bien atrás, o sea, hay un injerencismo que no sé si va a disminuir ahora en la región, pero bueno, yo soy escéptico. (...) Y el papel de China no es injerencista, y bueno, también es criticado por eso, “ah, no respeta a los derechos humanos tal país”, pero bueno, en realidad, la política de China está basada en los cinco principios de coexistencia pacífica (...) Ahora, en la creciente relación económica con China también tiene consecuencias geopolíticas, no es solamente cooperación Sur-Sur neutral, las condiciones de China son negociables, desde mi punto de vista, son mejor negociables que nuestra historia con EUA con el Consenso de Washington, con las presiones para privatizar, para desreglamentar porque si no, no tienes ayuda, porque si no, no tienes crédito que son condiciones del Fondo Monetario, del Banco Mundial, etcétera, etcétera; las condiciones de China son más laxas, pero eso no exime de responsabilidad a las partes que negocian. Si vos le vendes litio a China como Chile lo hace, China te lo va a comprar; si vos le propones, como está intentando hacer Argentina, hacer fábrica de litio

en la región para exportarlas y crear valor, también puede aceptar. (Vadell, 2021a)

Mónica Bruckmann también tece importantes reflexões sobre os desafios e potencialidades representados pela transição hegemônica dos EUA para a China e de seus impactos na ALC:

Durante todos estos primeros 15 años del siglo XXI China profundiza su condición de aliado comercial y de un lado AL aumenta de una manera impresionante las exportaciones hacia China y uno ve las exportaciones totales de la región hacia China, hay un aumento, es una curva casi de 45 grados, una curva ascendente muy grande. Lo que podríamos ver es que la composición tecnológica para estas exportaciones es muy interesante, prácticamente una creciente participación de materias primas sin ningún valor agregado, y ahí vemos, por ejemplo, dos años que son paradigmáticos si en el 2004 del total de exportaciones de la región de AL hacia China un 38 a 39% eran materias primas sin valor agregado, en el 2008 estamos llegando casi 65 a 70%, entonces queda claro que se produce una reprimarización de las exportaciones de AL hacia el resto del mundo, principalmente hacia China. (Bruckmann, 2021)

A mesma acadêmica acrescenta que a China está interessada em um relacionamento de longo prazo com a região, porque grande parte do futuro da nova rota da seda e de todos os ambiciosos planos de infraestrutura que estão construindo depende dos recursos naturais localizados na ALC. A China está interessada em uma relação de longo prazo com a região e qualquer tipo de desequilíbrios políticos sub-regionais ou mudanças de governos serão minimizados em seu relacionamento geral com a AL. E sobre os desafios e potencialidades dessas relações faz uma original e interessante análise apontando para a oportunidade da ALC fundarem um tipo de relação menos dependente com a China e uma inserção internacional mais destacada:

Yo creo que potencialmente tenemos como AL la posibilidad de desarrollar una relación estratégica con China que coloque como objetivos los intereses de la región y no los intereses de las transnacionales

que operan en el sector minería, que operan en el sector commodities, el sector financiero especulativo o inclusive la propia China como proyecto global o como proyecto regional asiático. Yo creo que hay una oportunidad histórica porque inclusive, en mi opinión, lo que estamos viendo a nivel de sistema mundial es una transición hegemónica, evidentemente China no solamente se está fortaleciendo desde el punto de vista económico, desde el punto de vista del dinamismo que se están trasladando hacia todo el Asia, particularmente China, pero también incluye India y otros países sudeste asiático, sino que lo que vemos es que la región en este momento justamente por estos cambios de sistema mundial que producen un caos la llamada guerra económica (...) hay una disputa geopolítica de gran envergadura, una disputa hegemónica muy profunda, China está ganando terreno, entonces en este proceso de reestructuración del sistema mundial AL tendría la oportunidad de cambiar su relación dependiente subordinada primero con Europa, después con EUA en relación a China, si por ejemplo recuperáramos los espacios de integración regional, nos colocáramos frente a China condicionando la exportación de materias primas, agregación de valor local a transferencia tecnológica, a reparación ambiental de la actividad extractiva (...). (Bruckmann, 2021)¹¹

Esse último ponto se mostra original, pois na visão da última pesquisadora mencionada, a China tem um discurso que em meio a esse caos global e à incapacidade de alguns países ocidentais de liderar esse processo de crise, o gigante asiático não vai fugir da responsabilidade e liderança que tem no mundo inteiro. E conclui:

¹¹ Bruckmann nos fornece como exemplo o continente africano: "(...) yo creo que es interesante ver el ejemplo de África, África está haciendo con China: ¿Cómo es que África se sienta a la mesa de negociaciones para discutir cómo es que se va a construir la nueva ruta de la seda en África? África está recuperando su visión panafricana, (...) se sientan regionalmente y con esa ha conseguido fondos de inversión chinos muy grandes, ha conseguido condicionamiento para reparación ambiental de la actividad productiva china, ha conseguido inversión en proyectos productivos que se desarrollan en África; es decir, está colocando los intereses africanos como un aspecto central en la negociación con China" (Bruckmann, 2021).

Si por primera vez por lo menos en mi lectura de los documentos oficiales y los discursos oficiales de un presidente chino, se asume explícitamente que China está dispuesto a asumir su papel de liderazgo, liderazgo económico, liderazgo político y liderazgo inclusive en la reestructuración de las relaciones Sur-Sur, un poco para ir a tu pregunta porque en todos los documentos oficiales China se declara como un país en desarrollo, aunque dudamos mucho sobre esto porque cada vez más se aproxima a digamos el nuevo centro de la economía mundial, centro hegemónico, pero ¿por qué se declara país en desarrollo? Creo que es una forma de identificarse con los países llamado del tercer mundo, que su legado de la Conferencia de Bandung del 1955 (...). Entonces yo sí creo que hay un esfuerzo en China de avanzar hacia un mundo multipolar (...). (Bruckmann, 2021)

Marcos Costa Lima argumenta nesse mesmo sentido dizendo que as diferenças do protagonismo chinês e estadunidense são muitas, pois os chineses nunca foram para África, ALC ou outras regiões com o discurso de levar democracia e liberdade e gerando destruição, basicamente o gigante asiático tenta fazer negócios. Mas a opção por comercializar soja e carne com eles, é uma decisão nossa e seria muito arriscada, pois geram enormes impactos ambientais. Mas negociar com a China nos daria uma oportunidade de realizar projetos em um sentido diferente do que foram feitos com os EUA, pois eles têm capital e nós uma carência de infraestrutura muito grande, e no caso chinês, eles não nos impõem condicionalidades:

O exemplo chinês é admirável, algo que a ALC fez também em alguns momentos, a abertura ao capital internacional com incorporação de tecnologia; porém os chineses seguraram as rédeas do processo. Eles não deixaram que nenhum coreano japonês, americano, francês ou alemão dissesse o que eles deveriam fazer. Eles regularam os bancos, o processo industrial com forte participação das empresas estatais. (...) Uma coisa que eu acho importante da China é que ela não chega aqui dizendo o que nós temos que fazer ou não fazer. Eles vêm para fazer negócio, mas eu acho que se nós soubéssemos negociar, poderíamos levar vantagem também. (Lima, 2021)

As teorias da dependência revisitadas e suas capacidades explicativas sobre as relações entre América Latina e China

As teorias da dependência não constituem um corpo teórico homogêneo. Muitos expoentes do dependentismo consideram as teorias formuladas na CEPAL insuficientes para explicar o subdesenvolvimento e fizeram recurso ao marxismo-leninismo, assumindo uma posição radical ou revolucionária¹².

Com uma metodologia marxista, destacaremos Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto que publicaram em 1967 o influente livro *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, onde refletem, segundo suas palavras, “análises concretas de situações de dependência” na ALC (Cardoso, 1979, p. 372). De acordo com Nogueira e Messari a assertiva mais importante dos dependentistas acerca da dinâmica do capitalismo mundial foi apontar o subdesenvolvimento como produto do desenvolvimento das forças produtivas globais, ou melhor, das economias do centro capitalista e resumem bem a ideia central.

Impossibilitados de apropriar-se do excedente produzido localmente, os países pobres nunca teriam os recursos necessários para seu desenvolvimento e não conseguiriam reduzir o *gap* (econômico, tecnológico, militar) que os separa dos países ricos e os condena à dependência: “A característica mais importante do sistema mundial é que, ao funcionar como sistema integrado, extrai excedente econômico e transfere riqueza da periferia dependente para os centros imperiais”. (Gilpin *apud* Nogueira & Messari, 2005, p. 118)

Ainda segundo os autores citados os dependentistas marxistas divergem da visão de Lênin sobre o imperialismo na questão específica dos efeitos da expansão capitalista sobre as economias coloniais, discordando principalmente das visões, inclusive do próprio Marx, do efeito modernizador e civilizador do capitalismo sobre as sociedades

¹² Autores de destaque são André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Samir Amin, Immanuel Wallerstein, entre outros.

atrasadas e as economias tradicionais (Nogueira & Messari, 2005, p. 120).

Entrando especificamente no artigo “Notas sobre o estado atual dos estudos sobre dependência” (1979) de Fernando Henrique Cardoso poderemos analisar o seu próprio balanço e revisão de sua teoria em parceria com Enzo Faletto escrita no final dos anos 1960, para depois apontarmos alguns dilemas resultantes dela. O primeiro argumento importante que salientam é que o imperialismo (o universal) não se manteria se não fossem encontradas formações particulares (justamente aquelas que a teoria da dependência quer estudar) que o repõem. Explicando sua obra principal em parceria com Enzo Faletto (1967) diz que:

Nele se especificam as formas históricas de dependência a partir do modo pelo qual as classes, estados e produção se inserem na ordem internacional para, no último capítulo, mostrar como a “internacionalização do mercado” solidariza os interesses entre classes que no momento anterior apareciam como adversas (a burguesia nacional e a burguesia imperialista e mesmo setores das classes trabalhadoras e os monopólios internacionais, por exemplo). (Cardoso, 1979, p. 374)

Acrescenta que na redefinição das formas de dependência não se eliminam as diferenças internas entre grupos e classes nem as contradições entre Estados nacionais e entre os interesses locais e os internacionais, mas sim se redefinem os “atores”, se revolvem suas possibilidades de atuação, bem como se redefinem os conteúdos político-ideológicos da prática social e conclui:

Assim o que foi o nacional-desenvolvimentismo da etapa anterior da dependência é substituído por um “nacional-patriotismo” que aceita a associação crescente com os monopólios internacionais; o que foi o nacional-populismo pretende renascer sob a forma de nacional-corporativismo e assim por diante. (Cardoso, 1979, p. 374)¹³

¹³ Sobre a relação entre estrutura e história nas análises de dependência é interessante sua observação que a leitura histórica em termos de que os “resultados” (ou seja,

Explica também que apesar das ambiguidades existentes nos textos latino-americanos sobre o tema, a própria ideia de “dependência nacional”, posta como uma situação estrutural distinta da “dominação colonial” surge como marcando um corte histórico-estrutural, supondo uma articulação entre a economia mundial e as economias locais, entre a dominação internacional e a dominação de classe em cada país dependente. Conclui dizendo que não é uma alternativa para a teoria do imperialismo, mas um complemento (Cardoso, 1979, p. 379)¹⁴.

Um ponto importante que acrescenta é que o processo de divisão internacional do trabalho – impulsionado pelo capitalismo monopolístico e pela reorganização das empresas chamadas multinacionais que passam a operar como “conglomerados” nos quais se incorporam distintos ramos de produção – abre a possibilidade da industrialização de áreas periféricas do capitalismo, o que não havia sido previsto nem pelas teorias de Lênin quanto de Rosa de Luxemburgo¹⁵. Aponta que existe simultaneamente um processo de dependência e de desenvolvimento capitalista, onde os beneficiários eram as empresas estatais, as corporações multinacionais e as empresas locais associadas, o que chamava de “tripé do desenvolvimento dependente-associado” (Cardoso, 1979, p. 383).

Discutindo uma obra de Rui Mauro Marini, outro clássico das teorias da dependência, Cardoso resume as ideias desse autor onde

a conjuntura ou a constelação estrutural atual) foram consequências de intenções, maquiavélicas ou não, de pessoas ou de classes (por exemplo: a burguesia sempre quis a associação com o imperialismo, posto que hoje está associada nos países industrializados) é uma simplificação grosseira e incorreta (Cardoso, 1979, p. 375).

¹⁴ Sobre os críticos, Cardoso argumenta que ao procurarem o pecado original do pensamento latino-americano, identificaram “erros” e “desvios” que vão do nacionalismo “pequeno-burguês” ao esquematismo “marxista” que explica tudo pela dependência externa, e conclui: “Na medida em que essas críticas são feitas inespecificamente, jogando em vala comum os diferentes estudos sobre a dependência, elas são ao mesmo tempo corretas e falsas. Mesmo quando corretas, entretanto são estéreis” (Cardoso, 1979, p. 365).

¹⁵ O livro clássico de Rosa Luxemburgo é *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo* (1905).

destacaremos: a superexploração do trabalhador nas economias capitalista-dependentes permitiu aumentar a quota de mais-valia relativa nas nações industrializadas porque tornava os meios de subsistência da classe trabalhadora mais baratos, baixou o custo de reposição da força de trabalho europeia e isso foi possível sem alterar negativamente o processo de acumulação porque nas economias dependentes a circulação se separa da produção e se realiza no mercado externo (Cardoso, 1979, p. 384).

O autor critica essa visão dizendo que com respeito ao desenvolvimento do capitalismo central este processo não é necessário, ainda que ajude a expansão capitalista. E conclui dizendo que o desenvolvimento capitalista nos EUA se deu de forma muito mais independente da importação de alimentos do que na Inglaterra, sem que com isto as contradições apontadas por Marini tivessem entravado a expansão da economia (Cardoso, 1979, p. 385).

Finalmente aponta que convém focalizar a industrialização da periferia pela ótica do capital e do investimento, muito mais do que pela ideia de que o capitalismo avançado requer mão-de-obra superexplorada da periferia.

Um tema importante correlato ao da dependência tecnológica e financeira dos países centrais são seus impactos na região, especificamente a questão da ampliação da marginalidade. Cardoso diz que não faltará quem pense que a marginalidade é “funcional” ao desenvolvimento capitalista da periferia.

Entre eles podemos destacar o texto clássico de Francisco de Oliveira “Crítica da razão dualista” (1972). Nesse artigo o autor menciona a carência de uma análise social mais aprofundada por parte da CEPAL que não se atentava à realidade que o subdesenvolvimento não era fruto de áreas atrasadas que não se modernizavam e sim que o desenvolvimento de uma pequena classe dominante dependia dessa desigualdade interna nacional que persiste até os dias atuais¹⁶.

¹⁶ Segundo Oliveira (1972) os conceitos de desenvolvimento econômico e social da CEPAL padecem do economicismo que se preocupa demasiadamente com os dados

Cardoso argumenta que a marginalidade pode até ter sido funcional ao desenvolvimento capitalista da periferia, porém a expansão capitalista não depende apenas da concorrência entre trabalhadores, mas também do custo de reposição da força de trabalho, da taxa de lucro, da competição entre capitalistas, da renovação tecnológica etc. E faz uma colocação interessante:

O essencial reside em que cada modo de produção instaura sua lei de população, e o modo capitalista “fabrica” tanto os trabalhadores de que necessita como sua reserva. Se isso cria um problema de desemprego, de miserabilidade e de marginalidade, trata-se de um problema histórico importante por seus aspectos humanos e políticos, mas não deve confundir-se, no plano teórico, com um problema que torne irrealizável a expansão capitalista. (Cardoso, 1979, p. 388)¹⁷

Aponta como tema político fundamental para caracterizar a situação de dependência que o fenômeno da industrialização abrange setores muito limitados da periferia. Acrescenta que em termos gerais a heterogeneidade continuava marcando as estruturas dependentes, com todas as consequências políticas e sociais deste processo¹⁸.

Por fim analisa a questão do Estado e da nação nas sociedades dependentes, enfatizando o problema dos modos pelos quais nas sociedades dependentes as classes relacionam-se, estruturam-se e agem politicamente e o papel do Estado nesse contexto. Afirma que:

(...) é impossível pensar a ação política das classes, frações de classe, pessoas e grupos sociais sem relacioná-las com o Estado colonial

macroeconômicos não estabelecendo as relações com problemas sociais internos muito graves, que, por exemplo, se ampliaram muito com o período de maior crescimento da economia brasileira, o chamado “milagre econômico” onde o país cresceu quase uma média de 10 % ao ano entre 1968 e 1973. A necessidade de aprofundarmos esse tema nos parece imprescindível, ainda que não seja o objetivo central desse trabalho.

¹⁷ Uma análise profunda desse tema temos no artigo clássico “Além da Estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil” de Tavares & Serra (1979).

¹⁸ Também o importante pensador Aníbal Pinto da CEPAL vai nesse sentido. Ver: Pinto, 2000a, pp. 567-588 e 2000b, pp. 609-650.

metropolitano do período da expansão capitalista europeia (sob a égide do mercantilismo ibérico, no caso da América, e sob a égide direta do imperialismo colonialista, no caso africano) e com o estilo de sociedade patrimonialista por ele gerado nas colônias. De igual modo, a constituição dos Estados nacionais tem que ser histórico-estruturalmente referida tanto ao liberalismo da primeira fase da expansão capitalista industrial como à simbiose entre interesses privatistas e interesses burocrático-estatais que a expansão anterior constituíra desde o período colonial. (Cardoso, 1979, p. 390)

Nesse sentido alega que o paradigma anglo-saxão de relacionamento entre a “sociedade civil” (os produtores, as classes, as instituições privadas em geral) e o poder, nunca teve vigência nos países dependentes e a “nação” foi se constituindo pela imposição de algum setor dominante de classe que, “utilizando o aparelho do Estado, incorporou mercados e impôs lealdades”. E acrescenta:

De dentro do aparelho de Estado ou dos fragmentos deste deixados pelo colonialismo politicamente vencido, algum grupo economicamente dominante e politicamente dirigente, tratou de impor às massas politicamente marginalizadas, culturalmente desprovidas e miseráveis, uma “dominação nacional”. Daí que o Estado tem sido o verdadeiro berço da Nação. (Cardoso, 1979, p. 391)¹⁹

Conclui dizendo que a origem histórica do Estado-Nação na ALC deixou marcas profundas tanto na relativa apatia política das maiorias como na formação de camadas burocráticas que, vinculadas às vezes com interesses econômicos, e às vezes independentes deles, passaram a definir-se como guarda pretoriana da nação. Acrescenta: “É obvio que este papel coube principalmente – embora não exclusivamente – à burocracia militar” (Cardoso, 1979, p. 391).

¹⁹ Segundo Luiz Werneck Vianna (1994, p. 372) para essa escola de pensamento ligada a Universidade de São Paulo (USP) “a oposição atraso-moderno deveria ser resolvida no plano societário, e não pela ação demiúrgica de um Estado sobreposto às classes sociais” e acrescenta que “operaria seus efeitos positivos a partir de transformações moleculares no tecido social, e que trariam consigo uma moderna estrutura de classes e a figura nova do cidadão”, ou seja, a constituição de uma ordem social competitiva.

Aponta uma simbiose entre Estado e a “sociedade civil” dizendo que não significava que a sociedade fosse pura expressão do Estado, como pensavam os românticos de direita, nem tampouco que o Estado fosse o puro reflexo dos interesses econômicos da classe dominante, como creiam os esquerdistas mais simplórios e diz:

Às vezes – como nos períodos populistas – os círculos de interesses ancorados no Estado amalgamam inclusive interesses populares no jogo dos “anéis burocráticos”, incluindo neles os sindicatos, quando não até alguns movimentos sociais, como as greves dirigidas. (Cardoso, 1979, p. 392)

Aponta que são de fundamental importância a diferenciação do “nacionalismo popular” diante do “nacionalismo estatal” e verificar se não existe uma contradição que denote na ideologia nacional-popular sentimentos que, sendo anti-imperialistas são, ao mesmo tempo, anti *establishment* local. Conclui:

No caso latino-americano este componente é tão forte em alguns países (Peru e Argentina, por exemplo) que a análise “de classe”, que se recusa a ver a realidade política da nação como uma forma de identificação e de solidariedade entre classes populares, só serve para facilitar a tarefa da manipulação destes sentimentos mantendo a massa e a sociedade civil presas a uma participação simbólica e, quando muito, ritual, no processo de transformação nacional. (Cardoso, 1979, p. 393)

A riqueza da perspectiva das teorias da dependência para se avaliar as relações da ALC com a China reside em combinar em uma análise integrada os problemas das assimetrias externas (Centro-Periferia) e os conflitos sociais internos (luta de classes).

Neoestruturalismo cevalino e suas contradições

Mario Esteban Carranza fez uma interessante discussão sobre “o antigo estilo da integração” questionando se ele foi bem-sucedido

ou um fracasso. Por exemplo, ele aponta que as atuais análises do “antigo” regionalismo na AL são muito negativas, responsabilizando o Modelo de Substituição de Importações (MSI), um modelo fechado de desenvolvimento, pelo fracasso da integração, enquanto por comparação, o “novo regionalismo” é apresentado como mais preparado para eliminar tanto as barreiras tarifárias quanto as não tarifárias ao comércio, e, portanto projetado para alcançar a integração com a economia mundial mais do que para se proteger dela.

Porém, o mesmo autor, citando Albert Hirschman, explica que a distinção entre o “modelo de desenvolvimento voltado para fora” (*outward-looking*) e o “modelo de desenvolvimento voltado para dentro” (*inward-looking*) carregam um julgamento de valor na literatura inglesa: positiva, no caso do “desenvolvimento voltado para fora”; e negativo para o “desenvolvimento voltado para dentro”. “*Desarrollo hacia adentro*” em espanhol tem uma conotação positiva porque, ao invés de autarquia e introversão, ele evoca a imagem de abertura desse desenvolvimento para o interior e para o mercado doméstico (Carranza, 2000, pp. 46-52).

Diante desse cenário, desde os anos 1990 a CEPAL vem recomendando a “Transformação Produtiva com Equidade” (TPE) e o Regionalismo Aberto (RA) como estratégias de desenvolvimento para os países Latino-americanos, para uma inserção internacional mais adequada (CEPAL, 1994; Rosenthal, 1995; Fajnzylber, 2000; Ottone, 2006).

O Regionalismo Aberto significa que a integração serviria para uma melhor inserção das economias da ALC no cenário internacional e não apenas na própria região. Essa estratégia seria mais eficiente que a do Regionalismo Fechado que prevaleceu até os anos 1980 que visava diminuir o problema da deterioração dos termos de troca, sendo o mercado regional uma válvula de escape dos bens nacionalmente produzidos e pouco competitivos em termos mundiais. Nesse sentido o modelo partia de dentro e fechava-se na

própria região, vista como mera extensão do mercado interno (CEPAL, 1994; Hurrell, 1995).

O chamado Regionalismo Aberto já é percebido como um instrumento do Estado para alcançar o desenvolvimento sustentável e a equidade social, ao alavancar os níveis de competitividade e produtividade em escala regional, ao promover e explorar as complementaridades econômicas entre os países do subcontinente e permitir uma harmonização de políticas e de normas que garantam um melhor acesso de suas economias ao mercado mundial (CEPAL, 1994; Hurrell, 1995).

Segundo Ricardo Bielschowsky (2000, pp. 63-64) o neoestruturalismo cepalino recuperou a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, porém adaptando-se aos novos tempos de abertura e globalização. Completa a ideia dizendo que a CEPAL dos anos 90 avaliou que no passado houve, em muitos países, demasiada complacência com a inflação e que os novos tempos exigem alterações na forma de intervenção do Estado na economia, buscando-se ampliar sua eficiência. Segue:

São tempos de “compromisso” entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva. O “compromisso” permite que a análise e as proposições de políticas voltem aos temas caros à CEPAL, ou seja, o progresso técnico e distribuição de renda, abrindo diálogo à direita e à esquerda do espectro teórico e ideológico internacional. (Bielschowsky, 2000, pp. 63-64)

No documento da CEPAL de 1994 se enfatizava a conquista de maior competitividade “autêntica”, baseada em incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico ao processo produtivo como um contraponto à chamada competitividade “espúria” a qual seria denotar capacidade de competir baseada na desvalorização cambial e baixos salários, e um abuso e depredação de recursos naturais (Fajnzylber, 2000 e Bielschowsky, 2000).

O caráter sistêmico da competitividade é enfatizado, aí incluída toda uma rede de vinculações entre agentes produtivos e infraestrutura física e educacional, e entre aumento de produtividade e elevação do padrão de vida da população como um todo. “A indústria permanece como eixo da transformação produtiva, mas enfatizando-se suas articulações com a atividade primária e de serviços” (Bielschowsky, 2000, p. 64).

Acrescenta que é proposto que o estilo de intervenção estatal seja alterado, mas ressalva-se que isso não significa aumentar ou diminuir o papel do Estado, senão “aumentar seu impacto positivo sobre a eficiência e eficácia do sistema econômico em seu conjunto”. Além disso, se recomenda uma maior abertura da economia, gradual e seletiva, como meio de introduzir o progresso técnico e o aumento da produtividade. Nas suas palavras:

A proposta vem cercada de importantes qualificações. A abertura tem que viabilizar, ao mesmo tempo, a expansão das importações e das exportações, o que implica graduar a abertura em função da disponibilidade de divisas e harmonizar a política cambial com as políticas de proteção tarifária e de promoção das exportações, de modo a conferir neutralidade de incentivos entre produção para o mercado interno e para as exportações. (Bielschowsky, 2000, p. 65)

O mesmo autor ressalta que a dimensão de mais difícil tratamento analítico na tese da TPE são as relações entre crescimento, emprego e equidade, “um tema que continua desafiando permanentemente a CEPAL”. Nesse sentido argumenta:

O contexto é novo, mas permanecem vigentes as preocupações estruturalistas com a vulnerabilidade externa, aí incluída, destacadamente, a vulnerabilidade financeira. Também faz parte da agenda de discussão da CEPAL o diagnóstico da solidariedade ou antagonismo que esse novo modelo de inserção tem em suas relações econômicas e sociais. Em princípio, as relações entre, por um lado progresso técnico e reestruturação produtiva e, por outro, emprego e distribuição de renda configuram a mesma agenda de investigação de cinquenta

anos atrás. O contexto é novo, mas reaparecem os espaços analíticos para as tradicionais preocupações estruturalistas com o subemprego e insuficiência de um crescimento sustentado. No entanto, conforme se argumentou, a intenção expressa pela agenda da TPE ainda não se refletiu em avanços suficientes na reflexão Cepalina sobre o tema da equidade. (Bielschowsky, 2000, pp. 65 e 67)

Nesse mesmo sentido, estamos em acordo quando Bielschowsky diz que no campo das políticas públicas “há muito espaço para aperfeiçoamentos por parte da CEPAL”. E conclui que a TPE “teve um direcionamento essencialmente ‘normativo’” e que é necessário buscar um maior entendimento sobre os processos de transformações em curso, de modo a respaldar adequadamente essas políticas. Diz que:

De certa forma, o direcionamento adotado representou um uso limitado do principal ativo intelectual cepalino, que é o método histórico-estruturalista. O laboratório de experiências inovadoras em que a ALC se transformou a partir das reformas generalizadas nos anos 1990, junto com o novo cenário mundial, oferece um campo fértil para trabalhos de investigação com esse enfoque metodológico. (Bielschowsky, 2000, p. 68)

Por outro lado, Fernando Ignacio Leiva (2008) faz interessantes críticas ao modelo chamado de Regionalismo Aberto. Explicou que a publicação de TPE (1990) buscou substituir o “fundamentalismo de mercado” e humanizar o “capitalismo selvagem” imposto por décadas do dogmatismo neoliberal do *laissez faire* na região. Adiciona que a CEPAL e o neoestruturalismo latino-americano afirmam terem com sucesso combinado crescimento econômico, equidade social e democracia política no sentido que a AL poderia plenamente aproveitar as oportunidades oferecidas pela globalização do século XXI. Como resultado, muitos observadores afirmam o triunfo de “uma postura mais pragmática, a política do possível” ter se tornado a tendência dominante no continente Latino-americano. Conclui que:

(...) portanto, na passagem do estruturalismo para o neoestruturalismo, a transição da “antiga CEPAL” de Raúl Prebisch e Celso Furtado para a “nova CEPAL” de Fernando Fajnzylber, Gert Rosenthal e José Antonio Ocampo, o neoestruturalismo tem implementado mudanças consideráveis em sua abordagem e estrutura. Embora tais modificações tenham permitido o neoestruturalismo conquistar relevância política, isso também exigiu um alto preço: uma aliança da solidez da CEPAL com o *status quo*, entorpecendo a sua capacidade de investigar a “estrutura profunda” do capitalismo Latino-americano do século XXI. (Leiva, 2008, p. xvii, pp. 21 e 22)²⁰

O mesmo autor aponta o que ele chamou de “reversões chaves de princípios estruturais” (*reversing key structural tenets*):

Primeiro, ao invés de ser a raiz e o mecanismo propagador do subdesenvolvimento econômico, a internacionalização da estrutura produtiva e comercial foi bem-vinda e vista como a principal rota para se alcançar a modernização produtiva. Anteriormente concebido como um mecanismo para aprofundar o subdesenvolvimento, o capital estrangeiro e as corporações transnacionais agora se tornaram os instrumentos chaves para a mudança técnica e modernização produtiva. Alcançar uma competitividade sistêmica e uma inserção dinâmica no mercado global agora depende da indução do capital privado transnacional e doméstico para desempenhar seu papel neo-Schumpeteriano atribuído por Fajnzylber e a pela “nova CEPAL”. Segundo, capitalistas privados, firmas privadas, e o mercado (não o Estado ou seu papel em socializar o excedente econômico para assegurar sua eficiência social, como a análise do capitalismo periférico de Prebisch explicava) foram transformados em atores chaves do desenvolvimento econômico (...) A “nova CEPAL” reconceitualizou o papel das políticas públicas e do Estado que garantindo o equilíbrio macroeconômico, assegurou uma grande coordenação entre produtores privados e melhor articulação entre as iniciativas

²⁰ Todas as traduções de outros idiomas são de exclusiva responsabilidade dos autores. Optamos em manter as citações em espanhol no original por entender que as traduções poderiam empobrecer as valiosas contribuições dadas por nossos entrevistados sem necessidade, levando em consideração o público-alvo da CLACSO.

privadas e públicas, gerenciando os conflitos advindo da globalização, e sobre tudo, controlando a energia social e o sistema da sociedade pelo requisito da competitividade internacional. Terceiro, a lógica da distribuição foi separada da lógica da acumulação orientada para a exportação. Maior igualdade não poderia ser o resultado de reformas sociais, mas viria do crescimento das exportações e da economia. (Leiva, 2008, pp. 34-35)

Convergências e divergências entre estruturalismo, Sistema-Mundo, teorias da dependência e neoestruturalismo cepalino

A modo de conclusão dessa primeira seção, pretendemos apontar possíveis complementariedades e contradições das diferentes perspectivas teóricas escolhidas para essa pesquisa. Começamos pela interessante opinião de Andrés Malamud sobre um balanço do Mercosul e AP, onde ressaltou as transformações econômicas ocorridas no mundo nos últimos anos e especialmente a dificuldade de usarmos as propostas políticas e teóricas de integração regionais elaboradas nos anos noventas comparadas ao contexto atual:

El Mercosur es un tratado firmado en 1991, cuando no existía comercio electrónico. Así que, fortalezas y debilidades, la fortaleza del Mercosur es lo que ya dio (consolidación democrática de los Estados miembros, la construcción de una zona de seguridad en la cual la guerra es impensable y las reformas económicas de la década del noventa); la debilidad es lo que no puede dar: más comercio. La fortaleza de la Alianza del Pacífico es su flexibilidad; la debilidad es que no genera comercio interior, pero tampoco lo pretende, es un mecanismo de construcción de reputación: *branding*, para pararse en el mundo como países que están abiertos al libre comercio y venderles a otros, no entre sí. (Malamud, 2021)

Nesse mesmo sentido argumentaram alguns de nossos entrevistados, entre eles Mikio Kuwayama (exdiretor e Oficial de Assuntos Econômicos da Divisão de Comércio Internacional e Integração da

CEPAL)²¹; Gustavo A. Arce; Daniela Perrotta; René A. Hernández, entre outros talvez de forma mais indireta.

Gustavo Arce ressaltou a complexidade tecnológica do comércio internacional e como impactam as iniciativas de integração regional atualmente:

Mirado desde el Mercosur, finalmente a 30 años, sobre todo acá mirado desde el Uruguay, se puso en evidencia digamos el famoso artículo 32 que impide la realización de acuerdos de comercio y relaciones internacionales, de comercio fundamentalmente de manera individual; es decir, se requiere el consenso, el acuerdo de los cuatro miembros del Mercosur, este gobierno actualmente en curso lo que ha hecho y está intentando buscar que lo habiliten de alguna forma evitar esa restricción que existe del acuerdo del 2001, de esa negociación individual. Eso me parece del lado de Uruguay, del lado de la región me parece que no ha podido acompañar algunos cambios muy importantes que está procesando la economía mundial, el centro de poder mundial, quizá por la propia organización no lo permite, no hubo audacia digamos de las elites dominantes de buscar alguna otra formulación para renegociar la inserción internacional de la región. (Arce, 2021)

E conclui:

(...) se está consolidando desarrollo exponencial y capitalismo de la información de la economía digital y la inteligencia artificial propio del siglo XXI, un cambio fantástico del desarrollo, desigual, conflictivo del capitalismo de la información y la reformulación del centro del poder, entonces EUA sigue siendo potencia, está renegociando poco su situación en la economía mundial y en los centros del poder mundial y no tiene la situación que tenían en 1991, en 91 estábamos en la guerra con Irak, se estaba cayendo el Muro de Berlín. Ahora estamos en la guerra espacial entre China, EUA, la Unión Europea;

²¹ Optamos em colocar uma breve descrição da biografia de nossos entrevistados ao final, mas nesse caso, ressaltamos essa, por entender que Kuwayama seria um ator bastante representativo do neoestruturalismo cepalino.

estamos con el 5G, el 6G, el desarrollo de la economía de la información en todos lados y sentidos, y esa economía está muy oligopolizada, está centrada en las grandes empresas, plataformas americanas y chinas. Hay un proceso totalmente de cambios de la economía, la sociedad, las relaciones sociales de poder; da la impresión que los procesos de integración quedaron exenta, un poco alejado de esa realidad, está un poco alejado de esa nueva realidad de hoy, eso me impresiona. (Arce, 2021)

René A. Hernández pondera também sobre esse tema:

(...) yo diría en las últimas tres décadas, todo esto asociado pues a las megatendencias relacionadas con la hiperglobalización, las cadenas regionales de valor y las cadenas globales de valor; eso de alguna forma ha forjado procesos a escala global de integración vertical y de integración productiva que antes no habíamos visto (...) es bastante evidente, pero yo creo que es importante señalarlo, el paso de un modelo de regionalismo cerrado a un modelo de regionalismo abierto; es decir, ha habido un cambio en cuanto a la forma en la que se conciben los acuerdos subregionales de liberalización comercial, los esfuerzos de apertura unilateral y básicamente todos los esfuerzos de integración hemisférica. Entonces estamos entrando en un plano totalmente distinto. (Hernández, 2021)

Mikio Kuwayama argumenta em sua visão que a CEPAL estruturalista vem renovando sua mensagem, por isso o termo neoestruturalismo. Nesse sentido aponta que as relações exteriores da ALC não se baseiam em apenas comércio de bens, Prebisch desenvolveu seu conceito de deterioração dos termos de troca por essa perspectiva, mas a CEPAL atualmente vem apontando a necessidade de se abrir o Balanço de Pagamentos, especialmente na Conta de Capital, pois a região carece de investimentos externos, porém, por outro lado, até o momento a região atraiu prioritariamente capital volátil por suas taxas de juros altas. Recomenda cuidado ao abrir a Conta de Capital que é diferente da de bens comerciais, e que se encontre algum caminho para a atração de investimentos produtivos. Conclui

que o estruturalismo da CEPAL se mantém, mas ampliando o âmbito de análise, como incorporar o setor financeiro (Kuwayama, 2021).

Por fim, consideramos bastante oportuna a reflexão feita por Daniela Perrotta de que muitos latino-americanos ainda pensam a inserção internacional com a cabeça de Prebisch e da CEPAL dos anos cinquenta e que há uma estigmatização do regionalismo aberto, mas que seria necessário repensar essas questões levando em consideração os novos temas, especialmente ponderar sobre a estrutura econômica mais intensiva em serviços e conhecimento atualmente. Argumenta que seria importante pensar em uma agenda econômica e produtiva integrais para as negociações entre ALC e China (Perrotta, 2021). Todas essas ponderações foram valiosas como críticas ao estruturalismo e de certa forma, as teorias da dependência também, e devem ser utilizadas para a construção de propostas de inserção internacional e de negociações com a China por parte da ALC em geral, e do Mercosul e da AP em específico. Porém, ao longo do capítulo nos pareceram bastante convincentes as reflexões realizadas pelas perspectivas do estruturalismo, do Sistema-Mundo e das teorias da dependência para se avaliar as potencialidades e os desafios das relações assimétricas entre a região e o gigante asiático, em um contexto de possível transição hegemônica. Os conceitos do estruturalismo histórico, da vulnerabilidade externa, da dependência, da reprimarização e das heterogeneidades regionais continuam vigentes e penetram de forma mais profunda nas estruturas econômicas, políticas e sociais da ALC, portanto, devem também continuar sendo usados como instrumentos fundamentais nas elaborações de nossas políticas regionais frente aos desafios apresentados pelo mundo contemporâneo.

O comércio bilateral entre os países do Mercosul e AP com a China entre 2002 e 2020: semelhanças, diferenças e tendências

As relações comerciais entre Argentina e China (2002-2020): desequilíbrios e a importância do Mercosul

As relações comerciais entre Argentina e China demonstram uma das características que tínhamos como uma das hipóteses dessa pesquisa, a tendência ao desequilíbrio comercial favorável aos chineses, como podemos ver na tabela a seguir. Novamente salientamos a atualidade do pensamento histórico estruturalista da CEPAL para explicar esse fenômeno, com a China exercendo o papel de país central e a Argentina de país periférico dependente da exportação de poucos produtos e essencialmente, composto por matéria primas sem alto valor agregado. Já o gigante asiático conta com uma pauta exportadora diversificada e em setores de maiores valores adicionados. Também chama a atenção o dinamismo dessas relações, com a Corrente de Comércio indo de pouco menos de 1 bilhão de dólares em 2002 atingindo o pico de 17 bilhões em 2015. A composição da Cobertura comercial²² também é relevante, indo de 3,3 em 2002 a um piso de 0,3 em 2018, denotando tendências de reversão comercial e de desequilíbrios crescentes.

²² Cobertura, termo que aparecerá em várias tabelas, é o índice usado para medir o peso das exportações em relação as importações. Em geral um número próximo a 1 significa equilíbrio, maior que 1 uma certa vantagem e menor que 1 desequilíbrio contrário ao país exportador.

Tabela 1. Panorama comercial Argentina-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	1,1	0,3	1,4	0,8	3,3
2003	2	0,7	3,2	1,8	3,4
2004	2,6	1,4	4	1,2	1,9
2005	3,2	2,2	5,4	1	1,4
2006	3,5	3,1	6,6	0,4	1,1
2007	5,2	5,1	10,3	0,1	1
2008	6,4	7,1	13,5	-0,7	0,9
2009	3,7	4,8	8,5	-1,2	0,8
2010	5,8	7,6	13,4	-1,9	0,8
2011	6	10,6	16,6	-4,5	0,6
2012	5,1	9,9	15	-4,8	0,5
2013	5,5	11,3	16,8	-5,8	0,5
2014	4,5	10,8	15,2	-6,3	0,4
2015	5,2	11,8	17,0	-6,7	0,4
2016	4,4	10,5	14,9	-6	0,4
2017	4,3	12,3	16,7	-8	0,4
2018	4,2	12,1	16,3	-7,9	0,3
2019	6,8	9,3	16,1	-2,4	0,7
2020	5,2	8,7	13,9	-3,4	0,6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Data de acesso: 01/09/2021.

Houve uma mudança econômica importante nos principais parceiros comerciais da Argentina nos últimos vinte anos aproximadamente, com a China saindo do quinto posto em 2002, ocupando o segundo em 2010, e o segundo também em 2020, mas já se aproximando do Brasil que sempre ocupou o principal destino das exportações Argentinas. Em 2020 a China chega a ultrapassar o Brasil temporariamente no primeiro posto. Nos chama a atenção a crescente presença chinesa, mas também do Vietnã ocupando o quinto posto em 2020, quase igualando o Chile, denotando o dinamismo dos países asiáticos em seu conjunto. Também é importante destacar a relação bilateral Argentina-Brasil. Independentemente de momentos político e ideológicos mais coincidentes ou mais conflitivos, essa relação comercial se mostra estruturalmente relevante. Tanto para a Argentina quanto para o Brasil, essas relações bilaterais precisam ser tratadas como prioritárias, o que mostra que não seria tão simples flexibilizar o Mercosul e muito menos ignorá-lo. Também podemos

perceber a presença sistemática do Chile entre os principais sócios, demonstrando reais possibilidades de aproximações entre Mercosul e AP. Por fim, a presença dos EUA também é importante, mostrando que essa transição não será tão rápida²³.

Chama muito a atenção como a carne foi ganhando peso relativo no período analisado, indo de quase 0% em 2002 a 42% do total em 2020. Sementes e frutas sempre se mantiveram em um nível elevado, com pico em 71% do total em 2010 e 41% em 2020. Um ponto fundamental é que em 2020 apenas dois produtos concentram 83% do total das exportações argentinas para China, ou seja, um perfil extremamente concentrado.

Tabela 2. Participação dos principais produtos exportados pela Argentina para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																			
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
02	Carne y despojos comestibles	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	2%	3%	5%	7%	12%	25%	36%	42%	
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; ...	46%	50%	44%	55%	41%	52%	57%	33%	71%	70%	54%	58%	68%	69%	64%	56%	34%	48%	41%	
03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	2%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	3%	4%	6%	7%	12%	7%	7%	
15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias	21%	34%	33%	23%	19%	30%	23%	44%	6%	9%	19%	12%	9%	9%	3%	2%	5%	4%	5%	
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Já quando analisamos as importações da Argentina provenientes da China entre 2002 e 2020 chama a atenção que se trata de um perfil mais diversificado e com produto com maiores componentes tecnológicos e valores agregados, o que certamente vem contribuindo para os desequilíbrios comerciais entre Argentina e China.

²³ Todos os dados sobre os principais sócios comerciais de cada país foram obtidos em: Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Tabela 3. Participação dos principais produtos importados pela Argentina da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	12%	20%	24%	21%	26%	27%	22%	25%	29%	30%	35%	37%	31%	34%	33%	32%	33%	33%	26%
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas ...	16%	25%	24%	20%	26%	23%	22%	24%	26%	25%	21%	20%	21%	19%	18%	20%	18%	19%	22%
29	Productos químicos orgánicos	27%	17%	15%	12%	9%	11%	16%	11%	8%	6%	8%	8%	9%	7%	7%	7%	8%	10%	12%
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	2%	1%	2%	6%	7%	7%	7%	5%	5%	6%	5%	5%	4%	5%	5%	6%	6%	4%	4%
39	Plástico y sus manufacturas	4%	3%	2%	3%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Diagnósticos

As relações comerciais entre Argentina e China foram muito dinâmicas entre 2002 e 2020, inclusive com os chineses chegando a ocupar a posição de principal destino das exportações do país sul-americano em 2020. Porém, fica claro que os padrões comerciais entre os dois países reproduzem o tipo Centro-Periferia, com desequilíbrios comerciais favoráveis a China e com forte concentração das exportações argentinas em pouco produtos. Para complementar nossos diagnósticos, entrevistamos sete argentinos nessa pesquisa, representantes governamentais ou acadêmicos que nos forneceram interessantes percepções e propostas de ações acerca da posição da Argentina no Mercosul e de suas possíveis estratégias de relações com a China²⁴.

Marcos A. Bednarski faz o seguinte balanço das potencialidades e desafios das relações comerciais entre Argentina e China:

Como ustedes pueden observar hay un déficit en el comercio bilateral para la Argentina. Este ha sido un déficit recurrente a lo largo de

²⁴ São eles: Marcos A. Bednarski; Enrique Ferrer Vieyra; Daniela Perrotta; Alejandro Simonoff; Javier Alberto Vadell; Andrés Malamud e Emanuel Porcelli, sendo os dois primeiros representantes governamentais e os seguintes acadêmicos.

los años, con algunos altibajos; pero, en general, ha sido un déficit bastante importante. (...) El patrón de nuestro comercio con China y, ese es uno de los mayores desafíos para Argentina, es justamente que es un comercio muy concentrado. Casi el 90% de lo que exporta Argentina está concentrado en cinco productos: carnes y despojos comestibles, semillas y frutos oleaginosos, grasas y aceites animales y vegetales, pescados y crustáceos, y cereales. Como pueden ver, son productos del sector agroindustrial, pero con un procesamiento no demasiado elaborado en general, así que en este momento nosotros estamos negociando 16 protocolos sanitarios y fitosanitarios, así como certificados sanitarios. Esto permitirá ir abriendo el comercio de Argentina al incorporar nuevos productos al comercio bilateral.²⁵ (Bednarski, 2021)

Enrique Ferrer Vieyra faz um excelente balanço dos trinta anos de Mercosul, do qual reproduziremos alguns fragmentos e posteriormente quais seriam as estratégias adequadas do bloco em relação a China. A seguir alguns dos fragmentos com ênfase nas questões comerciais que são o centro desse capítulo:

(...) una de las principales fortalezas del Mercosur, el tema de la consolidación de la democracia, porque no hay que olvidar que, si bien

²⁵ Faz uma ponderação importante dizendo a análise das relações econômicas entre Argentina e China não poderiam se resumir apenas ao comércio bilateral, pois teria que se observar um mapa muito mais amplo e conclui: “En el marco de este plan quinquenal, hemos tenido créditos por parte de China, de más de siete mil millones de dólares, por los cuales se está avanzando en distintos proyectos, entre ellos; por ejemplo, las represas en la provincia de Santa Cruz que va a permitir la generación de energía. Tenemos también todo el tema de la actualización del transporte ferroviario. China está contribuyendo con inversiones y financiamiento, por ejemplo, del tren Belgrano Cargas que va a permitir, de alguna manera, coordinar la oferta exportable de Argentina de una forma más eficiente. Otro tema que quiero destacar es que China es el principal inversor en materia de energías renovables. Tenemos quince proyectos, entre ellos de energía solar, eólica y fotovoltaica. Hay una contribución y un nivel de integración importante por parte de China. Otro sector al que me quiero referir también es al minero. Varias empresas chinas se han establecido en Argentina y están desarrollando el litio. Bueno, como sabrán, el litio de alguna manera está siendo catalogado como el oro del futuro. Argentina tiene importantes reservas junto con Chile y Bolivia. El litio ha dinamizado más que nada la región del noroeste de Argentina y China es un importante actor en ese tema” (Bednarski, 2021).

todo esto empezó con el Tratado de Asunción que se firmó en 1991, la década del 80 empezó con un fuerte acercamiento entre Argentina y Brasil que conformarán el núcleo de lo que fue posteriormente el Mercosur que terminó en los acuerdos de 1985 y la declaración de Iguazú, entre Sarney y Alfonsín, presidentes de Brasil y Argentina en aquel momento. Era una década donde nuestros países empezaban a vivir nuevamente en democracia, después de haber tenido duros gobiernos de facto y donde, en realidad, cuando uno hablaba de Brasil o cuando en Brasil hablaban de Argentina, lo que predominaba era la hipótesis de conflicto. Entonces, el Mercosur lo que vino a traer es convertir toda esta zona, en una zona de paz, consolidar las incipientes democracias en nuestros respectivos países, con lo cual esa es una de las principales fortalezas que ha tenido el Mercosur a lo largo de todos estos treinta años, de pasar de una lógica de rivalidad a pasar a una lógica de cooperación entre los cuatro países (...) una fortaleza inicial y continúa todavía, pero que fue muy fuerte en la primera década del Mercosur que es la mayor integración comercial que hubo, el gran incremento de los flujos comerciales intrarregionales con el Mercosur en esa primera década fue muy notorio y algo que predomina hasta nuestros días es la calidad de ese comercio. Si bien, como ustedes sabrán, nuestras exportaciones al resto del mundo se caracterizan más bien por la primarización de esas exportaciones e importaciones, commodities o de productos primarios en gran mayoría, en lo que se refiere al comercio intrabloque predomina más, incluso hacia la región latinoamericana, predomina más el comercio de manufacturas de producto de mayor valor agregado (...). (Vieyra, 2021)

Sobre como negociar con a China, Vieyra apunta algunas preocupaciones:

(...) podría decir que la presencia china tendría que llevar a nuestros países, sobre todo a China, el monstruo por la cantidad de consumidores que tiene debería llevar a nuestros países a una mayor integración con el objetivo de poder vender en ese mercado gigante porque Uruguay por sí solo no va a satisfacer las necesidades de China. Brasil, el más grande de los cuatro; pero también teniendo el apoyo y la producción de los cuatro en conjunto, somos mucho más que

cada uno por su lado. Por supuesto, el surgimiento de China, particularmente a partir del 2001, cuando ingresa a la OMC se hizo notar en la región y eso, si uno ve la estadística comercial de los últimos diez años, uno ve la influencia del comercio con China. El comercio intra-Mercosur ha ido bajando, ha ido disminuyendo porque se han ido metiendo actores externos, como el comercio con China actualmente es muy importante²⁶.

Sobre a importância que tem Mercosul para Argentina hoje, tanto Vieyra quanto Malamud concordam que se trata de uma política de Estado e que dificilmente não se apoiaria sua continuidade:

Para Argentina, el Mercosur ha sido una política de Estado, ha sido la principal política exterior que hemos tenido en los últimos treinta años, integrada con nuestros vecinos, incluso de intentar ampliar el Mercosur. (...) O sea, la respuesta a tu última pregunta es sencilla. Argentina, por su puesto quiere seguir en el Mercosur, profundizarlo y, en lo posible, ampliarlo. Incorporar países como Bolivia que está golpeando la puerta y seguir. La Argentina, en ese sentido, particularmente, el actual gobierno ha puesto mucho hincapié en la profundización de los distintos acuerdos comerciales que tenemos no solamente con el Mercosur, sino con toda la región de Centroamérica para abajo, donde vemos que hay muchas posibilidades no solamente para el sector alimenticio, sino básicamente en el sector manufacturero, para la producción de autos, en cierta manera, y productos farmacéuticos, etcétera. (Vieyra, 2021)

Nesse mesmo sentido, Malamud diz:

²⁶ “De los cuatro países, hay algunos como ustedes sabrán, Uruguay propuso en su momento, por menos lo retóricamente, hacer un acuerdo de libre comercio Mercosur con China. (...) en lo personal me parece lejano (...) la demanda china por alimentos en un mundo donde se habla que, hacia 2050, se va a tener una población de diez mil millones de habitantes, aproximadamente, y donde la seguridad alimentaria es muy importante y donde los cuatro países del Mercosur son grandes ofertantes, grandes proveedores de productos alimenticios; creemos que tener a China con esa demanda, nos tiene que llevar a nosotros a una mayor integración o encadenamiento productivo en distintos sectores con miras a ese mercado” (Vieyra, 2021).

Ninguna fuerza política relevante en Argentina defiende la salida del Mercosur. El Mercosur importa en términos concretos porque la producción industrial argentina, así como la brasileña, es poco competitiva internacionalmente, entonces solo se la pueden vender entre ellos. La importancia del Mercosur es permitir las exportaciones industriales, esto es la cuestión material; la cuestión simbólica, casi todos los partidos tienen una inversión histórica en la integración, discursivas o medidas en políticas públicas. El Mercosur fue idealizado por Raúl Alfonsín, un presidente radical de un partido que hoy está en la oposición, pero fue firmado por Carlos Menem, un presidente peronista, que es el partido de gobierno. Así que todos los partidos en Argentina hicieron alguna inversión histórica. Mauricio Macri, el expresidente, que es del PRO, el tercer partido argentino, fue el que firmó el acuerdo (...) no lo firmó, pero llegó al acuerdo diplomático, todavía sin firma, con la Unión Europea. Así que en Argentina es muy difícil encontrar actores significativos que quieran salir del Mercosur, quieren modernizarlo, actualizarlo y, en algunos casos, reformarlo, pero no extinguirlo. (Malamud, 2021)

Sobre esa misma temática Alejandro Simonoff faz importantes reflexões:

(...) la voluntad mayoritaria es de continuar con el Mercosur. En eso, tanto quienes fueron opositores históricos al Mercosur, como sus defensores históricos coinciden en eso, pero por motivos diversos. Mientras quienes históricamente estuvieron en contra del Mercosur que son los sectores neoliberales, puede ser Cavallo, López Murphy que son economistas neoliberales, ¿no es cierto? que tuvieron una preponderancia en los años 90, un poco más acá. López Murphy ahora es candidato a diputado también. Ellos siempre estuvieron en contra del Mercosur porque entendían que era una especie de traba a la integración global, al mundo globalizado por parte de la agenda. Ahora algunos de esos sectores entienden que está bien estar en el Mercosur porque la orientación general del Mercosur es hacia una integración de tipo neoliberal con todas las propuestas, ya no solamente con la integración con el acuerdo con la Unión Europea, sino con todos los otros acuerdos que se estaban negociando y en lo cual

la Argentina se hizo a un lado con Corea del Sur, Canadá, que me parece que hay unas marcas de discusión de fondos digamos con respecto al sentido general del Mercosur y ahí entra un poco la tensión en el actual gobierno argentino, que es un gobierno que ensalza la integración regional como una cuestión de principios, cosa que puede estar muy bien. Lo que pasa es el problema de los costos de estar con el Mercosur o fortalecer la alianza con el Brasil de Bolsonaro, significa hacer concesiones que van en contra de la búsqueda de capacidades autonómicas o recursos nacionales que permitan aumentar los márgenes de maniobra. Me parece que ahí está el dilema más serio. (Simonoff, 2021)

Javier Alberto Vadell analiza que

el Mercosur es una bendición y una maldición al mismo tiempo, parece ser. (...) No creo que un gobierno peronista de la alianza que sea renuncie a fomentar la industria en Argentina, la puede readaptar a los tiempos modernos perfectamente y creo que es el objetivo del gobierno actual una vez que haya un crecimiento pospandémico, se prevé un crecimiento económico, aunque sea de rebote (...) en el caso del Mercosur, por qué no restablecer un nuevo pacto, pero lo veo muy difícil en estas circunstancias. Si no hay un diálogo más fluido además del pragmático, como el actual, entre los gobiernos de Brasil y Argentina, no lo veo, veo que las cosas quedarán como están. (Vadell, 2021a)

Emanuel Porcelli faz um importante balanço do Mercosul com o qual concluímos esse tópico:

(...) es interesante poder pensar cualquier escenario de balance porque obliga a correrse de la coyuntura y correrse quizás de los últimos sinsabores que puede tener el Mercosur, entonces, quizá cuando uno mira en perspectiva los últimos, supongamos cinco años, puede hacer un balance que quizá los resultados no son los mejores; ahora, cuando puede mirar el proceso de forma completa, eso le permite tener una mirada un poquito más enriquecedora. (...) ese proceso de recuperación democrática que no se puede desconectar de Mercosur

implica, en términos de lo político y se refuerza en el Mercosur y después hay medidas institucionales que lo refuerzan, en el sostenimiento de la democracia, en despejar las hipótesis de conflicto especialmente entre Argentina y Brasil, en consolidar la región como una zona de paz. A mí me parece que, en lo político, eso, que hoy lo naturalizamos y lo damos como una cosa obvia, para mí no lo es, no lo es en vistas de 170 años de historia en donde eso no fue, a veces perdemos ese foco. Luego me parece que está lo económico, y en lo económico productivo si bien aparece esta idea del Mercosur de oro, de los años de oro del Mercosur de la primera década y una segunda década que quizás no fue tan así o una tercera década que quizás no tanto; a mí me parece que hay cuestiones que hay que poner arriba de la mesa, una es obviamente hay un crecimiento de la balanza comercial interregional que no es suficiente, que no llega a los niveles de otras regiones, etcétera (...). (Porcelli, 2021)

***As relações comerciais entre o Brasil e a China (2002-2020):
dinamismo entre emergentes e a política externa da destruição***

No caso das relações comerciais entre Brasil e China, a Corrente de Comércio cresceu imensamente, indo de aproximadamente 4 bilhões de dólares em 2002 a mais de 100 bilhões de dólares em 2020. Chama muito a atenção que o Brasil tem superávits crescentes com o gigante asiático, chegando a ter um saldo de 31,7 bilhões de dólares em 2020. Apesar das relações assimétricas que reproduzem o padrão de comércio Centro-Periferia, a dependência da China em relação a alimento e recursos naturais mais do que compensam as importações de produtos tecnológicos de alto valor agregado por parte do Brasil. Mas como comentamos na primeira seção, essa dinâmica não resolve o problema da vulnerabilidade externa do Brasil e gera impactos sociais e ambientais negativos internamente. E obviamente do ponto de vista diplomático, o principal parceiro comercial do Brasil deveria ter um tratamento prioritário e amistoso, pois esse seria o interesse nacional se o objetivo fosse manter o dinamismo econômico

brasileiro, mas tragicamente não é o que bem ocorrendo durante o governo Bolsonaro que se iniciou em 2019²⁷. O cenário é mais complexo com a crise econômica interna agravada pela pandemia.

Tabela 4. Panorama comercial Brasil-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	2,5	1,7	4,2	0,8	1,5
2003	4,5	2,3	6,9	2,2	1,9
2004	5,4	4,1	9,5	1,4	1,3
2005	6,8	5,8	12,7	1	1,2
2006	8,4	8,6	17	-0,2	1
2007	10,7	13,7	24,4	-2,9	0,8
2008	16,4	21,7	38,1	-5,3	0,8
2009	20,2	16,9	37,1	3,3	1,2
2010	30,8	27,8	58,6	3	1,1
2011	44,3	35	79,3	9,3	1,3
2012	41,2	36,5	77,7	4,8	1,1
2013	46	39,6	85,6	6,4	1,2
2014	40,6	39,3	80	1,3	1
2015	35,6	32	67,6	3,6	1,1
2016	35,1	24,4	59,6	10,7	1,4
2017	47,5	28,8	76,3	18,6	1,6
2018	63,9	36,3	100,2	27,7	1,8
2019	63,4	36,7	100	26,7	1,7
2020	67,7	36	103,6	31,7	1,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Comex Stat-MDIC. Data de Acesso: 01/09/2021.

Do ponto de vista dos principais sócios comerciais brasileiros, podemos observar mudanças substanciais entre 2002 e 2020. Em 2002 os EUA correspondiam a 25,44% do total das exportações brasileiras enquanto a China ocupava o quarto posto com 4,18%. Em 2010 China já ocupa o primeiro lugar com 15,2 do total, Argentina nesse ano está em terceiro com 9,1% do total. Para 2020 a diferença já é gritante, com a China correspondendo a quase 34% das exportações brasileiras, seguidas por EUA com 9,93 e Argentina 4%. É um fenômeno importantíssimo, mostrando a relevância econômica da China para o Brasil, a decadência dos EUA e um momento muito débil nas relações com a Argentina. Entretanto é necessário também analisar a

²⁷ Esse tema será aprofundado ao final desse tópico.

composição dessas exportações, pois claramente com a China a concentração será em produtos primários, com os EUA menos e com a Argentina exportamos produtos com maiores valores adicionados.

Sobre a composição das exportações brasileiras para China conforme nossas hipóteses iniciais, elas são concentradas em produtos primários e de 2002 a 2020 essa tendência se manteve com os três principais produtos indo de aproximadamente 57% do total em 2002 a mais de 75% em 2020. Ou seja, a conclusão aqui é importante, apesar do dinamismo que a China propicia as exportações brasileiras, ela atua no sentido de intensificar a reprimarização e a desindustrialização da economia nacional. Também conforme esperado de 2002 a 2020 o Brasil importa quantidades crescentes de produtos industrializados provenientes da China e chama atenção que a composição é relativamente diversificada, mas com os dois principais produtos chegando a uma porcentagem relativa de 47% em 2020.

Tabela 5. Participação dos principais produtos exportados pelo Brasil para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descrição	Ano																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
12	Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e	33%	29%	30%	25%	29%	26%	32%	30%	23%	25%	29%	37%	41%	45%	41%	43%	43%	32%	31%
26	Minérios, escórias e cinzas	24%	17%	21%	28%	32%	36%	32%	38%	44%	46%	37%	36%	31%	19%	22%	23%	18%	23%	28%
27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	0%	1%	4%	8%	10%	8%	10%	6%	13%	11%	12%	9%	9%	12%	11%	16%	23%	24%	17%
02	Carnes e miudezas, comestíveis	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	3%	5%	4%	4%	7%	10%
47	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas)	5%	6%	5%	4%	5%	4%	4%	5%	4%	3%	3%	3%	4%	5%	6%	5%	5%	5%	4%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Comex Stat-MDIC.

Tabela 6. Participação dos principais produtos importados pelo Brasil da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descrição	Ano																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som; aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	29%	33%	37%	40%	39%	34%	31%	33%	31%	30%	29%	29%	29%	28%	30%	32%	27%	30%	31%
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	10%	10%	11%	14%	17%	19%	19%	20%	22%	21%	23%	22%	19%	17%	17%	16%	14%	15%	16%
29	Produtos químicos orgânicos	11%	10%	8%	7%	6%	5%	6%	7%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	9%	8%	8%	8%	9%
89	Embarcações e estruturas flutuantes	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	3%	3%	0%	10%	6%	5%
90	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios	6%	6%	6%	7%	6%	6%	6%	5%	4%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	3%	3%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Comex Stat-MDIC.

Diagnósticos

As relações comerciais entre Brasil e China foram extremamente dinâmicas nos últimos dezoito anos e configura realmente uma das relações mais importantes entre emergentes no mundo hoje, como apontou o diplomata chinês Qu Yuhui, Ministro Conselheiro da Embaixada da República Popular da China no Brasil (Yuhui, 2021). Interessante notar que é uma balança favorável ao Brasil chegando a superávits de mais de 30 bilhões de dólares em alguns anos. Por isso Charles Andrew Tang, presidente da Câmara Binacional de Comércio e Indústria Brasil-China, de forma contundente dizia que não entendia “como parte da alta cúpula brasileira agride a China e atuam de forma contrária aos interesses nacionais brasileiros, pois não há a menor lógica em atacar seu maior parceiro comercial” (Tang, 2021). Porém, é claro que essas relações trazem desafios também, como

ficam claras as tendências de reprimarização e desindustrialização que o protagonismo chinês gera no Brasil²⁸.

Celso Amorim argumentou que a fortaleza do Mercosul

(...) é que ele é absolutamente incontornável, não há política econômica, política externa dos países da região que não tomem o Mercosul como referência, nem que seja para falar mal (...) eu não gosto de medir a importância do bloco apenas pelo comércio, mas nos vinte primeiros anos do Mercosul o comércio mundial tinha aumentado cinco vezes, e olha que aí você tinha China no meio, já o comércio intra-Mercosul tinha aumentado quatorze vezes, ou seja, ele continua sendo importante, a Argentina continua sendo o grande parceiro do Brasil e o Brasil segue sendo importante para a Argentina; em um mundo governado por grandes blocos, apesar do Brasil ser grande, sozinho ele não é tão forte.

Ressaltou a importância da Tarifa Externa Comum do Mercosul, ainda que imperfeita, segue sendo importante e sobre a recente demanda uruguaia de flexibilizar o bloco e fazer acordos bilaterais, acredita que isso seria impossível, pois na prática “o Mercosul já não seria o Mercosul, seria uma outra coisa com outro nome”. Sobre a China, reconhece que realmente é um desafio, mas assim como o foi a Europa e os EUA em outros momentos, ainda que reconheça que o gigante asiático é mais sutil do ponto de vista político, sem colocar tantas condicionalidades, e remete a preocupação de Prebisch das relações do tipo Centro-Periferia. Nesse sentido conclui que seria importante “remar contra a maré” e que processos de integrações regionais poderiam servir como um instrumento para lidar com o tema da reprimarização, pelo comércio intrabloco ser caracterizado por manufaturas. Conclui que a falta de dinamismo nos processos de

²⁸ Assim como no caso argentino, também tivemos o privilégio de conversar com sete especialistas brasileiros no tema, dois governamentais e cinco acadêmicos. São eles: Celso Amorim; Fonte Diplomática (Diplomata que nos solicitou anonimato); Tullo Vigevani; Miriam Gomes Saraiva; Janina Onuki; Marcos Costa Lima; Andrea Ribeiro Hoffmann.

integração na América do Sul hoje se deve mais a questões internas do que da influência chinesa (Amorim, 2021).

Uma fonte diplomática brasileira ressaltou que o padrão do comércio com a China é extremamente concentrado nas exportações de produtos primários com baixo valor agregado e esse seria o grande desafio, diversificar a pauta exportadora agregando valor. Faz uma interessante reflexão sobre a possibilidade de desenvolver estratégias para promover exportações de produto de maior valor agregado e diferencia as tarefas do governo e a dos empresários:

O governo pode identificar novas oportunidades e para isso existe todo um trabalho de promoção comercial de nível governamental que são os estudos que analisam os produtos exportados e importados de cada país e avaliam as possibilidades e riscos cruzando esses dados²⁹ (...) do ponto de vista empresarial eles precisam entender que na Ásia o relacionamento é de longo prazo e com a criação de bases de confiança entre o empresário e seu cliente local³⁰. Concluiu que negociar com a China as vezes é até mais difícil, pois como estão com poder, se comportam de forma bastante realista (“Jogam muito

²⁹ “A do Itamaraty, do Ministério da Economia, da Secretaria de Comércio Exterior, da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, do Ministério da Agricultura é identificar barreiras que existem e negociá-las com vistas a minimizar ou eliminar essas barreiras que podem ser de várias ordens, entre elas, sanitárias, fitossanitárias e tarifárias, essas sendo de maior dificuldade de negociação. Um acordo comercial com a China ainda não está nas cartas, ainda que obviamente o agronegócio se interessaria muito mais que a indústria brasileira por ele, pois para ela isso seria extremamente prematuro, já que se vê diante de uma série de desafios para o incremento da sua competitividade e produtividade, já que a carga tributária no Brasil é muito elevada, o chamado custo Brasil” (Fonte Diplomática, 2021).

³⁰ “Quando eu estive servindo na China, eu me lembro de uma companhia brasileira grande que é a Souza Cruz. Ela instalou uma série de altos executivos para simplesmente prospectar o mercado local e depois de dois anos e muito esforço de prospecção, resolveu abandonar o investimento por questões regulatórias, pois eles consideraram aquilo uma barreira difícil de vencer. Mas para o mercado mais promissor do mundo, e com cigarros de boa qualidade a preços competitivos, essa era uma oportunidade promissora. Esse tipo de exercício deveria ser feito por várias empresas brasileiras que já estão em fase da competição lá e para outras que pretendem ocupar pedaços maiores do mercado local, porque é fundamental estabelecer relações de confiança de longo prazo, o que não tem sido feito” (Fonte Diplomática, 2021).

duro e nas negociações, negociam muitas coisas não ditas, colocam muitas condicionalidades”) e que o discurso da cooperação Sul-Sul já não se aplicaria, pois quem faz cooperação Sul-Sul é o Brasil que executa pequenas iniciativas em outros países do Sul, replicando experiências bem-sucedidas, mas sempre com poucos recursos. (Fonte Diplomática, 2021)

Marcos Costa Lima aponta complementariedades nas relações Brasil e China, já que o gigante asiático possui capital e é extremamente dinâmico e a região tem problemas graves de infraestrutura. Dessa forma a China poderia ajudar na integração regional e se o comércio nosso hoje é concentrado em soja e minérios, “o problema é nosso, fruto de nossa estratégia suicida, porque por exemplo, exportar soja, significa exportar muita água e isso está relacionado com os desastres ambientais que a região vem passando atualmente”³¹. Já Hoffmann argumenta que “(...) a China traz uma outra proposta, talvez uma proposta de mais concessão de autonomia, de soberania, (...) desde nosso ponto de vista, na AL a autonomia é uma questão chave. No entanto, eu acho que essa chave da autonomia muitas vezes está muito mais pautada na questão econômica e não na questão realmente política, então o custo de uma autonomia, sobre uma hegemonia chinesa pode também ser não tão boa, se ela se tornar hegemônica, uma autonomia na que o padrão é de assimetria, mas talvez essa autonomia seja muito restrita, em uma ordem global onde democracia, direitos humanos etc. não sejam valorizados”. Sobre a política externa atualmente Hoffmann aponta que “(...) o Brasil tinha

³¹ O professor Costa Lima também salienta que o histórico de Relações Internacionais da China com o mundo é bastante diferente da dos EUA, pois não tem pretensões de levar democracia e liberdade em outras regiões, o qual costuma causar enormes impactos bélicos e humanitários. Apontou que a estratégia chinesa é de controlar os capitalistas. Com a participação estatal em diversos setores, como bancos e indústrias, mantém uma política de prosperidade, o que permitiu tirar mais de 700 milhões de pessoas da miséria em pouco tempo e hoje almeja a criar uma civilização ecológica. Deveria nos servir de exemplo, mas é exatamente o contrário do que o país vem fazendo, privatizando suas empresas a preços bastante baixos, “basta ver o que fizeram com a Petrobras e o que querem fazer com o setor elétrico” (Lima, 2021).

uma conexão estratégica com a China via BRICS. Mas agora, desde a queda de Dilma, a situação mudou completamente. O Brasil está em um momento muito particular, aí sim já no governo Bolsonaro, de uma perspectiva unilateral, no estabelecimento de um privilégio dos EUA, que nem sequer se configuraria uma aliança estratégica, simplesmente um apoio a Trump de forma cega. A política externa brasileira praticamente não existe. É uma inflexão, mas sem força, porque ele está praticamente sozinho, inacreditável” (Hoffmann, 2021). Nesse mesmo sentido Miriam Gomes Saraiva que argumenta que “o novo chanceler, Carlos França, tem tentado manter um baixo perfil, não melhorar, mas também não piorar nossas relações exteriores, levar as relações para um nível básico de cordialidade, o que não é pouco se a gente for pensar, porque as agressões orais têm um peso muito forte na política internacional, se do presidente não se pode evitar que pelo menos o chanceler não o faça” (Saraiva, 2021).

Tullo Vigevani argumenta que a atual situação do Brasil enfraquece o Mercosul, mas entidades empresariais dos diferentes países, da Confederação Nacional da Indústria e da FIESP no Brasil nos demonstram que o Mercosul não é um organismo que estaria prestes a morrer, a tendência é de continuidade com baixa intensidade, como está ocorrendo atualmente. E conclui: “Se não houvesse o fator China, a AL estaria ainda pior, porque ficariam à mercê da Integração Regional, cuja importância econômica é baixa, ficaria dependente da União Europeia ou dos EUA” (Vigevani, 2021). Janina Onuki conclui que “é muito claro que desde 2014 o governo brasileiro perdeu interesse pelo Mercosul, mas eu acho que no governo atual a gente teve não apenas uma estagnação, mas sim um retrocesso, pois a postura do governo brasileiro não é só de desinteresse e sim é uma posição de destruição do que tinha sido feito”.³²

³² “Especialmente nos avanços tão importantes em cooperação de atores não governamentais houve retrocesso, por exemplo, o Brasil se retirou do Mercosul educacional” (Onuki, 2021).

As relações comerciais entre Chile e China (2002-2020): os desafios da concentração econômica, mas a oportunidades de diversificações políticas

As relações do Chile e China também se dinamizaram muito nos últimos dezoito anos, indo a Corrente de Comércio de 2,3 bilhões de dólares em 2002 ao seu pico próximo de 40 bilhões de dólares em 2018, lembrando que assinaram um acordo de livre comércio em 2006. Novamente verificaremos o dilema de como o gigante asiático impulsiona o crescimento das exportações na região, mas também gera os desafios da concentração em poucos produtos de baixo valor agregados.

Em relação aos principais sócios comerciais do Chile, em 2002 os EUA correspondiam a cerca de 20% do total e China figurava em terceiro com apenas 7%. Já em 2010 China já assume a liderança com 24,41% do total e em 2019 já alcança a cifra de 31,35% com os EUA respondendo por 13,99% nesse mesmo ano. México que figurava entre os principais em 2002 desaparece da lista em 2010 e 2019 e Brasil passa a figurar, denotando essa aproximação entre Chile e Mercosul e talvez o pouco dinamismo entre os países da AP.

Tabela 7. Panorama comercial Chile-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	1,2	1,1	2,3	0,1	1,1
2003	1,8	1,3	3,1	0,5	1,4
2004	3,2	1,8	5,1	1,4	1,7
2005	4,4	2,5	6,9	1,8	1,7
2006	4,9	3,5	8,4	1,5	1,4
2007	10	4,9	14,9	5,1	2
2008	9,9	6,8	16,7	3,0	1,4
2009	11,5	5,1	16,7	6,4	2,2
2010	16,5	8,3	24,7	8,2	2
2011	18,4	10,7	29,1	7,6	1,7
2012	17,8	12,4	30,2	5,4	1,4
2013	19,1	13,9	33	5,3	1,4
2014	18,2	14,2	32,4	4	1,3
2015	16,4	13	29,3	3,4	1,3
2016	16,3	12,5	28,8	3,8	1,3
2017	17,9	13,4	31,3	4,6	1,3
2018	24,6	15,4	40	9,1	1,6
2019	21,7	14,7	36,4	7	1,5
2020	14	6,7	20,8	7,3	2,1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Data de acesso: 01/09/2021.

Sobre a composição das exportações para a China, o Chile vive uma das situações mais dramáticas. Em 2002 apenas dois produtos (“*Minerales metalíferos, escorias y cenizas*”; “*Cobre y sus manufacturas*”) respondiam por cerca de 65% do total, quase 91% em 2010, indo a 80% em 2020.

Tabela 8. Participação dos principais produtos exportados pelo Chile para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	18%	22%	29%	45%	47%	34%	29%	27%	27%	27%	31%	35%	33%	34%	34%	39%	41%	47%	49%
74	Cobre y sus manufacturas	47%	52%	53%	41%	38%	54%	54%	60%	64%	62%	56%	50%	50%	49%	45%	42%	39%	30%	31%
08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	3%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	2%	3%	4%	4%	5%	3%	4%	7%	6%
47	Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar ...	16%	10%	9%	7%	6%	7%	9%	6%	4%	5%	5%	6%	6%	6%	7%	7%	8%	7%	5%
02	Carne y despojos comestibles	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	2%	3%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Sobre as importações provenientes da China, o Chile importa quantidades crescentes de produtos industriais chineses e sempre com alto grau de diversificação. Esse é um dos grandes dilemas do padrão comercial do Chile com China (presente também em outros países da região), pois apesar do grande dinamismo das exportações, as relações reproduzem o modelo Centro-Periferia.

Tabela 9. Participação dos principais produtos importados pelo Chile da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción...	16%	17%	18%	19%	18%	20%	18%	20%	21%	21%	22%	22%	21%	24%	26%	22%	22%	21%	29%
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas ...	9%	8%	9%	12%	12%	13%	12%	15%	14%	14%	14%	12%	13%	13%	14%	13%	14%	15%	
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	2%	2%	2%	2%	3%	3%	4%	3%	4%	6%	6%	7%	5%	4%	4%	5%	6%	7%	5%
61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	11%	8%	9%	9%	9%	8%	7%	8%	7%	8%	7%	7%	7%	6%	6%	6%	6%	6%	4%
39	Plástico y sus manufacturas	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%	4%	4%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Diagnósticos

As relações comerciais entre Chile e China foram extremamente dinâmicas nesses últimos 18 anos, e apesar de ser superavitária para os chilenos, ela traz os riscos da excessiva concentração em pouco produtos para a exportação e com baixo valor agregado. Também pudemos observar que EUA e AP vieram perdendo importância relativa para os chilenos. O diplomata chileno, Alberto van Klaveren, nos informa que:

(...) para Chile, la Alianza del Pacífico sigue siendo el único proceso de integración en que está participando activamente. Chile tiene una vinculación, yo diría, algo más distante con el Mercosur y, en consecuencia, cuando se piensa en integración está pensando en la Alianza del Pacífico, otra cosa es que la Alianza no haya respondido a las expectativas, pero para Chile sigue siendo un ámbito de acción interesante, importante en términos de un cierto compromiso con la integración. (Van Klaveren, 2021)

Marcos Robledo completa dizendo que

la subregión de América del Sur ha ido desarrollando vínculos cada día más estrechos y más interdependientes con China y, de hecho, en este mismo periodo, gran parte del crecimiento económico de América del Sur ha descansado en el crecimiento de la economía china. Entonces, hay un interés claro de al menos tres de los cuatro socios de la Alianza del Pacífico, por profundizar esa dinámica de relacionamiento con China y la forma en que la Alianza del Pacífico entiende su inserción internacional es más neoliberal que la forma en que el Mercosur entiende su relacionamiento con China, que es más estratégico. A pesar de que el resultado puede ser el mismo, del punto de vista del intercambio económico y comercial, en el sentido de que hay un fuerte incremento de las exportaciones de commodities y una súper clara correlación entre el crecimiento de los países exportadores de commodities con la demanda china de la economía y el crecimiento chinos. A pesar de estas diferencias, en todo caso, me parece que en los países de la Alianza del Pacífico hay, por tanto,

una clara vocación por profundizar el relacionamiento económico con China y China es el actor clave para el crecimiento económico. Al menos, en el caso de Perú y Chile es clarísimo. En Colombia quizás es menos claro. En el caso de México es más complejo. (Robledo, 2021)

Acrescenta que a China está desenvolvendo uma política sistemática de relações com a ALC, baseada em uma proposta econômica e comercial de aumentar o comércio e os investimentos, mas que tem um componente político crescente e implícito. E concluiu:

En el caso de Chile, China se ha transformado no solo en el principal socio comercial, hace ya mucho tiempo de Chile; sino también se está transformando en uno de los inversionistas más importantes en un periodo importante y hay un debate en Chile, respecto de la inversión china, en el contexto de la disputa con EUA por la dimensión de seguridad que tiene para Chile tener un relacionamiento lógico con China en un periodo de disputa con EUA (...) no hay señales importantes que indiquen que Chile vaya a acoger la demanda de EUA de tomar partido en una disputa geopolítica; más bien, si es que uno observa en el caso de Chile, la evolución del debate político doméstico, lo esperable sería el fortalecimiento de una cultura regionalista que favorezca la reconstrucción de un regionalismo capaz de desarrollar un cierto nivel de autonomía internacional de manera concertada con AL. (Robledo 2021)

***As relações comerciais entre Colômbia e China (2002-2020):
desequilíbrios econômicos, mas continuidades políticas***

O caso das relações comerciais entre Colômbia e China são marcadas pelos desequilíbrios crescentes. Apesar das exportações crescerem ao longo do período, as importações deram um boom, indo de 532 milhões de dólares em 2002 a um pico de quase de 12 bilhões de dólares em 2014. Os dados sobre cobertura comercial sempre mostraram fortes desequilíbrios contrários a Colômbia, não ultrapassando o índice de 0,5. A Corrente de comércio foi de um mínimo de 0,6 bilhões

de dólares em 2002 a um pico de 17,5 bilhões de dólares em 2014, mostrando forte dinamismo.

Em relação aos principais sócios econômicos da Colômbia em 2002, os EUA apareciam em primeiro lugar absorvendo 43,3% das exportações colombianas seguidos de longe por Venezuela, Equador, Peru e Alemanha. Em 2010 China já figura em terceiro lugar e em 2020 em segundo seguidos por Equador, Panamá e Brasil. Também aí se nota uma possibilidade de aproximação da Colômbia ao Mercosul, via Brasil. Diferentes dos outros países analisados até então EUA continuam tendo predominância, mas houve uma queda de 43,3% do total em 2002 a cerca de 29% em 2020, mas ainda bastante superior a China com 8,79 do total nesse último ano.

Tabela 10. Panorama comercial Colômbia-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	0,03	0,5	0,6	-0,5	0,1
2003	0,1	0,7	0,8	-0,6	0,1
2004	0,1	1,1	1,2	-0,9	0,1
2005	0,2	1,6	1,8	-1,4	0,1
2006	0,5	2,2	2,7	-1,8	0,2
2007	0,8	3,3	4,1	-2,5	0,2
2008	0,4	4,5	5	-4,1	0,1
2009	0,9	3,7	4,7	-2,8	0,3
2010	1,8	5,5	7,2	-3,7	0,3
2011	2	8,2	10,1	-6,2	0,2
2012	3,3	9,8	13,1	-6,5	0,3
2013	5,1	10,3	15,4	-5,2	0,5
2014	5,8	11,8	17,5	-6	0,5
2015	2,3	10	12,3	-7,7	0,2
2016	1,4	8,6	10	-7,2	0,2
2017	2,2	8,7	10,9	-6,5	0,3
2018	4,2	10,5	14,7	-6,4	0,4
2019	4,6	10,9	15,5	-6,4	0,4
2020	2,8	10,4	13,1	-7,6	0,3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Data de acesso: 01/09/2021.

Os principais produtos exportados da Colômbia para China também são concentrados em uns poucos produtos voltados a setor primário e em 2019 apenas um produto correspondendo a quase a 89% do total. Os produtos importados da China por parte da Colômbia, assim

como o padrão das análises anteriores, ilustram uma tendência crescente de produtos industrializados e diversificados com alto valores agregados.

Tabela 11. Participação dos principais produtos exportados pela Colômbia para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ...	0%	2%	5%	0%	0%	0%	15%	45%	67%	68%	78%	86%	92%	81%	78%	81%	85%	89%	84%
72	Fundición, hierro y acero	23%	46%	58%	62%	48%	63%	49%	36%	18%	16%	12%	6%	3%	9%	8%	8%	8%	9%	10%
26	Minerales metálicos, escorias y cenizas	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	3%	3%
09	Café, té, yerba mate y especias	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%
38	Productos diversos de las industrias químicas	3%	2%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Tabela 12. Participação dos principais produtos importados pela Colômbia da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	18%	23%	27%	29%	23%	23%	23%	21%	23%	21%	23%	27%	27%	29%	26%	28%	29%	28%	27%
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas ...	13%	16%	14%	16%	17%	19%	20%	22%	23%	20%	21%	21%	21%	19%	19%	18%	16%	17%	18%
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	3%	2%	2%	3%	5%	6%	4%	3%	3%	4%	4%	4%	4%	3%	4%	3%	3%	4%	5%
63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; ...	3%	2%	3%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	4%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Diagnósticos

A situação das relações comerciais entre Colômbia e China apontam para graves desequilíbrios e fortíssima concentração das exportações em apenas um produto. Mas o protagonismo comercial chinês

ainda não é central nessa relação, pois para 2020 sua participação nas exportações colombianas seria de um terço da dos EUA, sendo uma exceção na América do Sul. Indagamos o acadêmico colombiano Germán Camilo Prieto Corredor se haveria alguma mudança na política externa colombiana em relação aos EUA pela maior presença chinesa e ele foi categórico:

Ninguno. No hay ningún cambio y creo que la razón es que la mayor presencia de China en Colombia solo se manifiesta como destino de exportaciones y, mucho menos, como proveedor de importaciones. Pienso que, si China hubiese realizado grandes inversiones en Colombia, si China hubiese representado grandes flujos de inversión extranjera directa, creo que eso sí podría afectar la relación con EUA, pero no ha sido así. (Prieto Corredor, 2021)

As relações comerciais entre México e China (2002-2020): os dramáticos desequilíbrios, mas tão perto dos EUA, ainda...

O México é o maior país da AP, portanto alguns de seus padrões podem representar um peso grande em determinadas tendências conjuntas nesse grupo. A balança comercial do México com a China denota desequilíbrios crescentes e dramáticos como se pode visualizar a seguir. As importações chinesas foram de aproximadamente 6 bilhões de dólares aproximadamente em 2002 a mais de 83 bilhões de dólares em 2018 e 2019, um salto espetacular e com consequências graves. O índice de cobertura comercial mostra um desequilíbrio estrutural permanente favorável a China.

Tabela 13. Panorama comercial México-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	0,7	6,3	6,9	-5,6	0,1
2003	1	9,4	10,4	-8,4	0,1
2004	0,5	14,4	14,8	-13,9	0,0
2005	1,1	17,7	18,8	-16,6	0,1
2006	1,7	24,4	26,1	-22,8	0,1
2007	1,9	29,7	31,6	-27,8	0,1
2008	2	34,7	36,7	-32,6	0,1
2009	2,2	32,5	34,7	-30,3	0,1
2010	4,2	45,6	49,8	-41,4	0,1
2011	6	52,2	58,2	-46,3	0,1
2012	5,7	56,9	62,7	-51,2	0,1
2013	6,5	61,3	67,8	-54,9	0,1
2014	6	66,3	72,2	-60,3	0,1
2015	4,9	70	74,9	-65,1	0,1
2016	5,4	69,5	74,9	-64,1	0,1
2017	6,7	74,1	80,9	-67,4	0,1
2018	7,2	83,5	90,7	-76,3	0,1
2019	6,9	83,1	90	-76,1	0,1
2020	7,8	73,6	81,4	-65,8	0,1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Em relação aos parceiros comerciais de México, obviamente por suas especificidades históricas e geográficas de proximidade aos EUA, isso traz consequências para essa análise. Em 2002 os estadunidenses eram responsáveis pela importação de 88,11% das exportações totais de México. Em 2010 China já figura em terceiro lugar e o Brasil em quinto. Em 2018 as estatísticas não são muito claras, mas o “*No Declarados*” somados a China em quarto lugar podem denotar alguma tendência de mudança, mas não será a curto prazo pelo predomínio claro dos EUA ainda.

Os produtos exportados ao longo do tempo de México a China ainda apresentam manufaturas, mas a tendência também foi a concentração das exportações em poucos produtos primários, ainda que em valores relativos inferiores aos demais países analisados, chegando a cerca de 44% o mais transacionado em 2020. Em relação as importações de México provenientes de China novamente se verificam a diversificação e características de produtos manufaturados e tecnológicos entre 2002 e 2020, reforçando o salto espetacular que ocorreu nesse período em seus valores absolutos.

Tabela 14. Participação dos principais produtos exportados pelo México para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																			
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	4%	5%	10%	9%	8%	15%	23%	25%	25%	26%	31%	28%	24%	23%	26%	28%	33%	39%	44%	
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	3%	5%	3%	5%	12%	11%	9%	9%	15%	15%	16%	25%	37%	29%	22%	18%	21%	19%	15%	
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	6%	1%	2%	3%	5%	10%	14%	12%	7%	6%	14%	10%	7%	10%	14%	17%	10%	9%	11%	
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas ...	59%	39%	57%	26%	24%	19%	7%	6%	5%	3%	5%	4%	4%	8%	9%	6%	7%	7%	6%	
02	Carne y despojos comestibles	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	4%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Tabela 15. Participação dos principais produtos importados pelo México da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																			
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	36%	34%	37%	40%	43%	43%	45%	47%	48%	44%	44%	44%	43%	41%	42%	41%	41%	38%	37%	
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas ...	22%	35%	32%	26%	23%	21%	19%	22%	23%	24%	24%	24%	23%	22%	23%	22%	22%	23%	22%	
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; ...	3%	2%	2%	2%	4%	5%	5%	4%	5%	4%	4%	5%	4%	4%	5%	4%	4%	4%	6%	
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	4%	5%	5%	4%	
99	Materias no a otra parte especificadas	2%	1%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	4%	3%	5%	4%	4%	4%	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Diagnósticos

O México é o maior país da AP, portanto alguns de seus padrões podem representar um peso grande em determinadas tendências conjuntas nesse grupo. A balança comercial do México com a China denota desequilíbrios crescentes e dramáticos, pois enquanto a importações chinesas foram de aproximadamente 6 bilhões de dólares aproximadamente em 2002 a mais de 83 bilhões de dólares em 2018 e 2019, as exportações atingiram um pico de aproximadamente 7,8 bilhões de dólares em 2020, ou seja, um cenário de extremo

desequilíbrio. Por outro lado, fica claro que os EUA seguem sendo determinantes para a economia mexicana responsáveis por absorver mais que 76% das exportações de México. China ocupa apenas o quarto lugar, representando apenas 1,6% do total das importações dos mexicanos em 2018. Essa especificidade do México pode afetar a sua participação na AP e as suas relações com a China conforme explicou o acadêmico mexicano Jaime Preciado Coronado:

La AP también hay que verla en relación con lo que ha sucedido en el plano político y diplomático, por un lado surge, como ya lo sabemos, el Grupo de Lima con una fuerte presencia en Europa y otros países gracias a la tutela de EUA, viene el deterioro de situaciones que no se pueden revertir y frente a las cuales no hay un ganador definitivo de todo esto y con el ascenso de gobiernos con cierto carácter progresista como fue Argentina, Bolivia o México, entonces ese espacio se deteriora y se crea el Grupo de Puebla, este grupo está claramente asociado con que Perú, Chile y México son los impulsores como más importantes de la Alianza del Pacífico, de tal forma que en lo que es la agenda del gobierno de López Obrador, la Alianza el Pacífico es como un iniciativa que se ve con poco entusiasmo diría yo, pero sin dejarla de que aparezca en el horizonte de la política mexicana, y es que en ello contribuye que el senado de México fue el primero en aprobar el TTP11, es decir, el Transpacífico Partnership 11, y este está cobrando mucho mayor importancia que la Alianza del Pacífico en el plan de seguir bajo la estrategia estadounidense de contención económica con China pero en donde México se siente como con más potencialidades de una red de Estados nacionales mucho más amplio. (Preciado Coronado, 2021)

***As relações comerciais entre Paraguai e China (2002-2020):
situação sui generis e seus dilemas diplomáticos***

O Paraguai se configura em uma situação *sui generis*, pois apesar da crescente relação econômica com a China continental, ainda mantém relações diplomáticas com Taiwan. Exploramos muito essa

questão entrevistando ao embaixador paraguaio Raúl Cano Ricciardi, tema tratado ao final desse tópico. Mas a problemática geral é que com a crescente presença econômica da China continental, o setor do agronegócio paraguaio pressiona para uma mudança de atitude diplomática por parte do governo. Mas analisando a balança comercial do Paraguai com a China continental, percebemos avanços expressivo nas importações sem contrapartidas nas exportações em virtude dessa especificidade diplomática que dificulta a entrada de produtos paraguaios no gigante asiático. Uma hipótese bastante conjecturada é que o Paraguai exporte soja à China através do Brasil e Argentina, mas não temos dados confiáveis sobre essa temática.

Tabela 16. Panorama comercial Paraguai-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	0,01	0,21	0,22	-0,2	0,04
2003	0,02	0,28	0,29	-0,26	0,06
2004	0,04	0,49	0,53	-0,45	0,08
2005	0,07	0,72	0,78	-0,65	0,09
2006	0,02	1,27	1,29	-1,25	0,01
2007	0,05	1,63	1,68	-1,57	0,03
2008	0,1	2,47	2,57	-2,38	0,04
2009	0,04	2,05	2,09	-2,02	0,02
2010	0,03	3,43	3,47	-3,40	0,01
2011	0,03	3,66	3,69	-3,63	0,01
2012	0,04	3,18	3,23	-3,14	0,01
2013	0,06	3,43	3,49	-3,38	0,02
2014	0,05	3,08	3,13	-3,03	0,02
2015	0,03	2,42	2,45	-2,39	0,01
2016	0,02	2,65	2,67	-2,62	0,01
2017	0,03	3,67	3,7	-3,64	0,01
2018	0,03	3,76	3,79	-3,74	0,01
2019	0,01	4,17	4,18	-4,16	0,00
2020	0,01	3,01	3,03	-3	0,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Data de acesso: 01/09/2021.

Sobre os principais sócios comerciais paraguaios a análise se mostra bastante diferenciada, se destacando a dependência em relação ao Brasil, que do ponto de vista deles é um gigante que traz oportunidades, mas também desafios que geram alguns conflitos internos pelo

agronegócio (caso dos brasiguaios) e setores que demandam a renegociação do preço da energia estabelecido pelo tratado de Itaipu. Se chama a atenção que o comércio com a Argentina em 2020 já vai se aproximando com a do Brasil, talvez denotando algumas dinâmicas internas do Mercosul, como a relação triangular que se estabelece via bloco com a China continental, tema detalhado mais adiante.

Pelas especificidades do comércio entre Paraguai e China, não caberia o mesmo método de análise realizado anteriormente, mas apenas chamar a atenção para os desequilíbrios. Também destacar que os setores do agronegócio paraguaio certamente olham com muita ambição o mercado do gigante asiático. Em relação as importações do Paraguai vindas da China mereceriam um capítulo à parte, pois além da questão do comércio triangular, se reconhece um setor bastante irregular que realiza contrabandos internacionais, especialmente em direção ao Brasil de produto vindos da China. Vale apenas destacar que são sempre produtos tecnológicos.

Tabela 17. Participação dos principais produtos exportados pelo Paraguai para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros	65%	20%	14%	14%	31%	9%	4%	29%	61%	65%	30%	34%	38%	40%	39%	31%	29%	35%	36%
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	30%	14%	5%	7%	43%	11%	7%	18%	25%	20%	7%	8%	11%	15%	13%	24%	22%	24%	25%
63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; ...	2%	1%	2%	2%	1%	1%	1%	8%	1%	3%	5%	2%	9%	11%	19%	12%	7%	12%	8%
40	Caucho y sus manufacturas	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Tabela 18. Participação dos principais produtos importados pelo Paraguai da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	21%	21%	23%	29%	27%	28%	35%	34%	44%	41%	40%	41%	38%	28%	30%	32%	27%	30%	25%
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas ...	26%	22%	17%	27%	45%	44%	29%	28%	20%	20%	20%	18%	15%	11%	12%	13%	12%	15%	
38	Productos diversos de las industrias químicas	6%	8%	7%	5%	2%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	7%	7%	7%	8%	8%	9%
40	Caucho y sus manufacturas	1%	1%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	6%	9%	7%	7%	8%	8%
29	Productos químicos orgánicos	4%	6%	7%	5%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	3%	4%	4%	7%	7%	7%	9%	9%	8%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Diagnósticos

A situação do comércio do comércio entre Paraguai e China continental é bastante específica, pois ainda mantém relações diplomáticas formais com Taiwan. Isso traz um obstáculo extra aos desafios do comércio com o gigante asiático já apresentado pelos outros países da região (desequilíbrios, concentração, reprimarização e desindustrialização), pois simplesmente por essa situação diplomática, o país asiático dificulta a entrada de produtos paraguaios em seu território. Isso inclusive gera um provável comércio triangular, envolvendo o Paraguai, algum sócio do Mercosul e China, no setor de soja.

Essa conjuntura resulta em algumas divergências internas se o país deveria continuar com essa postura diplomática, ou se seria estratégico se aproximar de uma vez ao maior mercado mundial, como bem explicado a nós pelo embaixador paraguaio Raúl Cano Ricciardi:

Nosotros empezamos esa relación diplomática ya en el año 1948 y nuestras pautas de comercio exterior con Taiwán siguen las pautas naturales, diríamos, el 90% del valor de nuestras exportaciones está concentrado en productos primarios, de ese 90% hoy la carne bovina es el principal producto, o sea, tenemos una concentración muy fuerte y en términos del perfil exportador. (...) entonces los términos

de intercambio están de alguna manera deteriorados por ese factor, utilizando de alguna manera el concepto de la CEPAL de los términos de intercambio. Con respecto a China continental, una situación muy atípica diríamos, no tenemos relaciones diplomáticas con China continental, pero ambos países somos miembros de la OMC, por lo tanto, no tenemos ningún tipo de restricción en términos económicos. El 35% de las exportaciones del Paraguay proviene de China continental; sin embargo, nosotros no le podemos vender un dólar a China continental por una decisión de carácter político, o sea, desde el punto de vista económico-comercial no tenemos ningún tipo de restricción, ambos son miembros de la OMC, China del año 2001, Paraguay desde el año 1995; no deberíamos tener y nosotros no ponemos ninguna traba, (...) sin embargo, lo que estamos viendo es que el sector productivo nacional está buscando alguna alternativa y hay un cambio en las pautas de exportación a la Argentina, desde el año 2016 empezamos con un creciente incremento de la exportación de granos de soja a Rosario, donde está el sistema de producción agrícola procesado de la Argentina y se transforman en aceite crudo y pellets con origen argentino y esa producción va directamente a China, o sea, vía Argentina estamos exportando a China continental (...) tenemos una fuerte inferencia que esa producción va a China continental. (Ricciardi, 2021)

E concluí de forma ponderada:

China continental es la segunda economía del mundo y la presencia de China continental se está dando en todos los ámbitos, nuestra fuente de suministro el 35% proviene de China continental como lo había mencionado. No sé si tenemos una presión, pero sí hay una demanda del sector agropecuario donde el mercado creciente para las proteínas de origen animal y de origen vegetal es China continental. El sector privado está reclamando que podamos tener acceso al mercado de China continental, nuestra respuesta es un tema de carácter político porque nosotros no tenemos ningún tipo de restricción para la importación y aspiramos que pudiera tener, pero quizás eso sea una ingenuidad de parte nuestra. Nosotros, por decisión del Poder Ejecutivo, seguimos manteniendo una relación diplomática con

la República de Taiwán y lo que estamos aspirando nosotros es que, además de que sea un destino importante en nuestras exportaciones, que Taiwán, el sector empresarial taiwanés pueda venir a invertir al Paraguay para que la producción de Taiwán en territorio paraguayo pueda ser una plataforma para la exportación al mercado ampliado del Mercosur. (Ricciardi, 2021)

***As relações comerciais entre Peru e China (2002-2020):
os desafios da concentração e dos impactos sociais e ambientais
representados pela presença chinesa***

O Peru sendo parte da AP e com relações históricas de muito tempo com a China também apresenta suas particularidades, e é importante lembrar que possuem um acordo de livre comércio desde 2009. A Corrente de Comércio foi bastante dinâmica nesse período, passando de um valor de 1 bilhão de dólares aproximadamente em 2002 a quase vinte e quatro bilhões de dólares em 2019. As relações foram irregulares, com períodos de superávits, mas também com outros com déficits. É relevante perceber que o padrão de relações econômicas entre Peru e China demonstram claramente os dilemas dessa opção, pois apesar de dinamizar a economia andina, pode trazer graves consequências sociais e ambientais ligadas a exploração dos recursos naturais da região, principal interesse dos chineses na AL.

Tabela 19. Panorama comercial Peru-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	0,6	0,5	1,1	0,1	1,3
2003	0,7	0,6	1,3	0,04	1,1
2004	1,2	0,8	2	0,5	1,6
2005	2	1,1	3,1	1	1,9
2006	2,3	1,6	3,8	0,7	1,4
2007	3	2,5	5,5	0,6	1,2
2008	3,7	4,1	7,8	-0,3	0,9
2009	4	3,3	7,2	0,7	1,2
2010	5,4	5,1	10,5	0,3	1,1
2011	6,9	6,3	13,2	0,5	1,1
2012	7,7	7,8	15,5	-0,2	1
2013	7,2	8,4	15,6	-1,2	0,9
2014	6,7	8,9	15,6	-2,2	0,8
2015	7,1	8,6	15,7	-1,5	0,8
2016	8,3	8,2	16,5	0,1	1
2017	11,5	8,8	20,3	2,6	1,3
2018	13,2	10	23,2	3,2	1,3
2019	13,4	10,2	23,6	3,1	1,3
2020	11,2	4,4	15,6	6,9	2,6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Data de acesso: 01/09/2021.

Sobre os principais sócios comerciais do Peru entre 2002 e 2020, no início os EUA correspondiam a 25% do total aproximadamente, e China ocupava o terceiro posto, mas em 2010 China já está quase igualada aos EUA e em 2020 o gigante asiático já supera em mais de 10 pontos percentuais o tradicional parceiro continental, atingindo 27% aproximadamente do total nesse ano. Japão e Coreia do Sul aparecem com frequência na lista dos principais parceiros comerciais do Peru, denotando a importância da Ásia de forma geral. Chama a atenção que nenhum sócio da AP ou do Mercosul aparece entre os principais parceiros do Peru nesse período analisado.

Assim como Chile, o Peru também tem suas exportações altamente concentradas em poucos recursos naturais, com seu principal produto de exportação alcançando cerca de 78% do total para China em 2016 e 2018, sendo ele “*Minerales metalíferos, escorias y cenizas*”. Mais uma vez em termos de importações do Peru em relação a China, se reproduz o tradicional padrão Centro-Periferia, pois o país importa produtos cada vez mais tecnológicos e com uma pauta diversificada.

Tabela 20. Participação dos principais produtos exportados pelo Peru para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
26	Minerales metálicos, escorias y cenizas	35%	44%	53%	54%	66%	76%	70%	65%	64%	66%	71%	66%	69%	70%	78%	76%	77%	78%	75%
74	Cobre y sus manufacturas	8%	11%	8%	8%	5%	1%	3%	8%	12%	11%	12%	15%	14%	11%	9%	9%	9%	7%	11%
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	53%	41%	34%	31%	19%	17%	20%	17%	16%	15%	11%	12%	10%	12%	8%	10%	10%	8%	8%
08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrinos (cítricos), melones o sandías	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ...	0%	0%	0%	1%	4%	1%	2%	5%	2%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	1%	1%	1%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Tabela 21. Participação dos principais produtos importados pelo Peru da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción...	18%	22%	26%	25%	22%	24%	24%	24%	21%	21%	22%	22%	26%	25%	26%	26%	24%	22%	19%
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas...	11%	14%	17%	18%	18%	19%	18%	20%	19%	19%	18%	18%	16%	16%	15%	15%	15%	15%	18%
87	Vehículos automotores, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	3%	4%	4%	4%	5%	5%	7%	9%	9%	10%	10%	9%	7%	6%	6%	6%	6%	7%	7%
72	Fundición, hierro y acero	0%	0%	1%	1%	6%	6%	9%	2%	6%	4%	5%	4%	6%	5%	4%	5%	6%	5%	5%
63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	1%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	5%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Diagnósticos

As relações comerciais do Peru com a China foram muito dinâmicas entre 2002 e 2020 e com certo equilíbrio apresentando oscilações entre déficits e superávits. O padrão reproduz o que vimos com o Chile, com uma concentração dramática das exportações em apenas um produto, atingindo mais de 70% do total em vários anos. Já as importações são diversificadas e com maiores valores agregados.

Alan Fairlie explica que

China ha ido paulatinamente convirtiéndose en socio principal de nuestros países, fuente de inversión en el caso de Ecuador y otros países con una infraestructura muy importante, menor grado en países como el Perú y ese dinamismo ha sido central, aunque básicamente especializado en productos primarios muy concentrado, en el caso de minerales o en el caso de alimentos. Ahora, no estoy muy seguro que eso haya cambiado la dinámica o haya influido en el estancamiento de las relaciones con la AP, el Perú, por ejemplo, tiene TLC con China, Chile también lo tiene y eso no fue obstáculo, en el periodo previo, para un gran dinamismo de la Alianza; yo creo que tiene que ver más con las dinámicas internas, las prioridades y los cambios de políticas de países como México³³.

Por otro lado, Mónica Bruckmann explica que

el Perú fue un país que avanzó hacia una legislación que permitía el flujo de capitales financieros sin ninguna restricción, es un país que lotizó la Amazonía peruana y concesionó a empresas transnacionales del sector petrolero porque la producción de petróleo peruano está en la región amazónica; es decir, es un país de muchas contradicciones pero al mismo tiempo una importancia geopolítica muy central, el hecho de que un gobierno izquierda haya llegado al poder en el Perú constituye una señal de alerta y no tengo la menor duda que se hará todo lo posible hacer para boicotear un gobierno como el gobierno de Castillo en el Perú porque representa la posibilidad de una ruptura con el papel que Perú juega en esta organización de los

³³ “(...) el comercio con China es muy concentrado a diferencia de EUA y Europa que sigue siendo primario exportador, pero con mayor número de partidas exportadas, con una mayor diversificación, entonces allí hay una primera diferencia. La segunda tendría que ver con la inversión porque si bien están en minería y en recursos naturales, como puede estar Canadá, como pueden estar en otros países, en el TLC con EUA y con Europa hay capítulos importantes en propiedad intelectual y un capítulo medioambiental, en el caso de China no, entonces una diferencia es que China tiene una serie garantías para el tema de inversiones, como los otros TLC, pero no necesariamente tiene las mismas exigencias en el plano ambiental y de propiedad intelectual, yo creo que esa es una limitación importante. La primera oleada de inversiones chinas fue muy violatoria de temas ambientales o con mucho conflicto con las poblaciones, en el caso de Shougang” (Fairlie, 2021).

intereses de la derecha y la ultraderecha mundial y en relación a la gestión de recursos naturales y la región andina³⁴.

Oscar Vidarte Arévalo pondera:

(...) yo creo que China tiene que dar pasos muy cuidadosos en su relación con EUA y es consciente que todavía no tiene las capacidades para competir directamente con EUA. Entonces, China se cuida mucho también de Latinoamérica porque es el patio trasero de EUA, es su zona máxima de seguridad de EUA. (...) Desde mi punto de vista, la pregunta es ¿entrar a Latinoamérica más fuerte no implicaría acaso una mayor preocupación de EUA y esto una nueva ventaja de tensión entre EUA y China? Bueno, yo creería que el crecimiento de China tiene algunos límites, los cuales están marcados por lo que esperan de su relación con EUA en corto plazo, en un contexto en el que AL no es una prioridad. (Vidarte Arévalo, 2021)

As relações comerciais entre Uruguai e China (2002-2020): sedução chinesa e flexibilização do Mercosul?

O Uruguai recentemente se destacou por sua sugestão de flexibilizar do Mercosul, supostamente com a intenção de estreitar suas relações com a China. O dinamismo da Corrente de Comércio foi evidente, indo de pouco menos de 200 milhões de dólares em 2002 a 3,5 bilhões em 2019, inclusive um dos poucos anos em que o país gozou de

³⁴ “Sabemos que el Perú fue el centro de la colonia, de alguna manera nosotros tenemos toda una tradición de una oligarquía muy conservadora, condiciones de abrigar que es lo que ha hecho Lima, todo un movimiento ideológico de la ultraderecha no solamente a nivel de AL sino a nivel del mundo, entonces tienes esta dualidad de ser un país que se puede integrar a un proceso de transformación por su localización, por su conexiones territoriales, por su tradición de los movimientos indígenas y los pueblos originarios y al mismo tiempo tienes toda la influencia que tuvo la oligarquía colonial y la reelaboración que la oligarquía colonial tiene en lo que la clase dominante peruana es en este momento, entonces es un país muy complejo pero al mismo tiempo está jugando un papel muy central en ser el espacio, por ejemplo, a donde se refugiaron aquellos políticos que salían huyendo de Bolivia o de Venezuela con procesos judiciales por violación de derechos humanos” (Bruckmann, 2021).

superávit com o gigante asiático. Em algumas entrevistas com especialistas realizadas por nós nessa pesquisa, pudemos aprofundar um pouco mais a análise das diferenças entre a retórica uruguaia e as reais possibilidades do Uruguai se distanciar das regras do Mercosul, tema tratado mais adiante.

Tabela 22. Panorama comercial Uruguai-China, entre 2002 e 2020. Em US\$ (bi.)

Ano	Exportações	Importações	Corrente	Saldo	Cobertura
2002	0,1	0,08	0,18	0,03	1,38
2003	0,1	0,09	0,18	0,01	1,11
2004	0,11	0,17	0,29	-0,06	0,65
2005	0,12	0,24	0,36	-0,12	0,49
2006	0,17	0,35	0,52	-0,19	0,47
2007	0,16	0,54	0,7	-0,38	0,3
2008	0,17	0,91	1,08	-0,74	0,19
2009	0,23	0,82	1,05	-0,59	0,29
2010	0,36	1,12	1,49	-0,76	0,32
2011	0,53	1,44	1,96	-0,91	0,37
2012	0,8	1,66	2,46	-0,87	0,48
2013	1,29	1,97	3,26	-0,67	0,66
2014	1,21	2,12	3,33	-0,91	0,57
2015	1,07	1,75	2,82	-0,68	0,61
2016	0,89	1,53	2,42	-0,64	0,58
2017	1,49	1,69	3,18	-0,21	0,88
2018	1,5	1,68	3,18	-0,18	0,89
2019	1,91	1,61	3,52	0,3	1,19
2020	1,38	1,44	2,82	-0,06	0,96

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Data de acesso: 01/09/2021.

Sobre os principais parceiros comerciais do Uruguai, em 2002 o Brasil figura em primeiro lugar respondendo por 23,2% das exportações uruguaias e a China estava em quinto lugar, com 5,57% do total. Já em 2020 os chineses ocupam o primeiro posto com uma participação de quase 20% do total enquanto o Brasil cai para terceiro com aproximadamente 15%, o que explica as possíveis mudanças de ânimos do Uruguai em relação ao Mercosul e o seu flerte com a China.

Os principais produtos exportando do Uruguai para China são concentrados em mais de 70% em apenas dois produtos entre 2002 e 2020. Mas chama a atenção a inversão com a queda do peso relativo

“Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin” que representavam 54% do total das exportações em 2002 e em 2020 está próximo de 2%. Por outro lado, “Carne y despojos comestibles” que não alcançava 1% em 2002 passa a 59% do total em 2020. Dois elementos devem explicar essa mudança: em primeiro lugar essa concentração recente na exportação de alimentos se dá pela dependência chinesa desse recurso em uma sociedade de 1,4 bilhões de pessoas; em segundo lugar, o país enfrenta os mesmos desafios dos demais vizinhos da região, ou seja, as tendências de reprimarização e desindustrialização de suas economias, nesse caso verificada na queda relativa do setor têxtil em suas exportações. Por fim, assim como o padrão encontrado em todos os países analisados nessa pesquisa, o Uruguai também importa volumes crescentes de produtos tecnológicos e com pauta diversificada.

Tabela 23. Participação dos principais produtos exportados pelo Uruguai para a China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
02	Carne y despojos comestibles	0%	0%	1%	2%	1%	3%	3%	8%	7%	8%	12%	25%	28%	39%	53%	39%	50%	60%	59%
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; ...	0%	0%	0%	5%	10%	8%	19%	22%	40%	43%	58%	50%	42%	43%	31%	44%	23%	24%	21%
44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	4%	1%	1%	2%	1%	2%	7%	12%	5%	7%
04	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal ...	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	3%	2%	1%	6%	5%	1%	1%	1%	3%	2%	4%
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	54%	45%	45%	47%	45%	52%	45%	41%	27%	20%	12%	10%	10%	10%	8%	5%	6%	4%	2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Tabela 24. Participação dos principais produtos importados pelo Uruguai da China, entre 2002 e 2020. Em (%)

SH2	Descripción	Año																		
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción ...	8%	10%	14%	17%	16%	17%	17%	17%	16%	16%	20%	18%	23%	17%	23%	20%	17%	18%	18%
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, reactores nucleares, calderas; partes de estas máquinas ...	10%	12%	13%	14%	16%	17%	19%	24%	17%	17%	18%	17%	15%	12%	12%	14%	14%	13%	16%
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	5%	3%	5%	8%	10%	11%	13%	12%	17%	15%	13%	15%	12%	12%	7%	9%	7%	6%	7%
38	Productos diversos de las industrias químicas	5%	12%	9%	7%	5%	7%	7%	4%	4%	3%	3%	4%	4%	5%	5%	6%	7%	7%	6%
94	Muebles; mobiliario médicoquirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado ...	2%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	5%	5%	5%	4%	5%	5%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Trademap-ITC-UNCTAD-UN COMTRADE.

Diagnósticos

As relações comerciais entre Uruguai e China são marcadas por leves desequilíbrios favoráveis aos chineses, mas a tendência é clara no sentido de a concentração das exportações estarem em “*Carne y despojos comestibles*” que somadas a sementes e frutas oleaginosas atingem 80% do total. Para as importações provenientes da China o padrão é da relação Centro-Periferia, com diversificação de produtos e com maiores valores agregados. Dessa forma concluímos que o mercado chinês para os alimentos provenientes do Uruguai ganhou um espaço prioritário na estratégia de inserção uruguaia e isso explicaria as sugestões de flexibilização das regras do bloco feitas pelo atual presidente Luis Alberto Lacalle Pou na cúpula do Mercosul em 2021. O atual mandatário Uruguai afirmou que:

Nuestro pueblo nos exige avanzar en el concierto internacional. Propongo que se discuta en la mesa el tema de la flexibilización: Uruguay necesita que políticamente se tome una decisión (...) profundizar una zona de libre comercio, rever el arancel externo común, avanzar en la negociación con otros bloques y en transporte y logística (...). (Uruguay Presidencia, 2021)

Porém, o acadêmico uruguaio entrevistado por nós, Gustavo A. Arce, ponderou:

Una situación totalmente distinta, diferente y que se va a consolidar en las próximas décadas, pero no tiene nada que ver, reitero con lo hace 30 años atrás, recuperar también la libertad de ese mundo, no es porque yo pueda vender a cualquiera, voy a lograr una inserción importante en el mundo, sobre todo en economías, no lo sé, quizás en nichos, para nichos de producción, y se hace una especialización muy bien focalizada, quizás podría serlo, pero a Uruguay no lo veo, no sé, me da la impresión de que también, los que pregonan esa libertad, de reconquistar esa libertad para negociar tampoco es seguro que puedan tener un éxito digamos de mediano y largo plazo. Es decir que, a partir de un nicho, de una inserción se pueda generar condiciones de empleo, de sustentabilidad ambiental, en fin. Que no sea un negocio de corto plazo. (Arce, 2021)

Mercosul, Aliança do Pacífico e o protagonismo chinês: desafios e potencialidades em tempos de pandemia

A última seção que desenvolvemos nessa pesquisa foi analisar possíveis correlações entre o protagonismo chinês na AL e as crises que que alguns processos de integração vêm enfrentando na região, com ênfase no Mercosul e AP. Trata-se de material inédito e atual e que adicionalmente gerou um documento com propostas para a elaboração de políticas públicas nos níveis nacionais e regionais. Adicionalmente, esses diálogos formam parte de um documentário que tivemos o privilégio de produzir condensando as principais percepções de nossos entrevistados acerca da pergunta mencionada ao início desse parágrafo³⁵.

³⁵ Talvez seja nossa maior contribuição nessa temática, porque como foi abordado na introdução do livro, tivemos a excelente oportunidade de conversar com trinta especialistas em integração regional e/ou relações com a China provenientes de treze

Nosso primeiro entrevistado foi chinês Charles Andrew Tang, presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China, que ressaltou que “a China diferentemente dos EUA não envia militares em suas missões internacionais, mas sim empresários e por onde ela passa deixa um rastro de prosperidade e não de destruição”. O mesmo analista apontou que a China contribuiu enormemente dinamizando o comércio e levando investimentos para a ALC em um momento de crise nos últimos anos. No caso específico do Brasil, explica que não entende por que alguns personagens importantes ligados a cúpula governamental agridem a China, pois evidentemente o país é o principal sócio comercial brasileiro e obviamente não faz sentido criar desentendimentos nessas relações tão importantes e que atentam contra os interesses nacionais do país. Conclui advertindo que se a China resolva retaliar, “a economia brasileira entrara em parafuso” (Tang, 2021).

Em uma análise mais sistêmica, Alejandro Simonoff afirma que há uma correlação entre o protagonismo chinês e os processos de integração na região e pondera:

países; um do setor empresarial, nove diplomatas e vinte acadêmicos. A divisão dos volumes desse documentário tenta sistematizar as temáticas mais frequentes em cada episódio, mas os temas são transversais nas três partes e de alguma forma sempre analisados. A primeira parte intitulamos “Teoria das Relações Internacionais e Diplomacia”; a segunda “Geopolítica, Comércio e Tecnologia”; e a terceira “Os Desafios das Relações Assimétricas”. No episódio 1 “Teoria das Relações Internacionais e Diplomacia” entrevistamos Charles Andrew Tang (China); Alejandro Simonoff (Argentina); Mónica Bruckmann (Peru); Celso Amorim (Brasil); Enrique Ferrer Vieyra (Argentina); Raúl Cano Ricciardi (Paraguai); Alan Fairlie (Peru); Alberto Van Klaveren (Holanda/Chile) e Tullo Vigevani (Itália/Brasil). No segundo episódio “Geopolítica, Comércio e Tecnologia” os entrevistados foram: Javier Alberto Vadell (Argentina); Andrés Malamud (Argentina); Detlef Nolte (Alemanha); Gustavo A. Arce (Uruguai); José Briceño Ruiz (Venezuela); Miriam Gomes Saraiva (Brasil); e Daniela Perrotta (Argentina). No terceiro “Os Desafios das Relações Assimétricas” entrevistamos René A. Hernández (El Salvador); Janina Onuki (Brasil); Marcos Costa Lima (Brasil); Alberto Rocha Valencia (Peru); Jaime Preciado Coronado (México); Emanuel Porcelli (Argentina); Andrea Ribeiro Hoffmann (Brasil); Marcos Robledo (Chile); Germán Camilo Prieto Corredor (Colômbia); Oscar Vidarte Arévalo (Peru); e Qu Yuhui (China).

Es un efecto no deseado, por decirlo de alguna manera, y una variable que los Estados no pueden manejar, que atenta contra la integración regional. Los datos son claros en este sentido: el aumento de la participación de China en nuestro comercio de cada uno de los socios del Mercosur; por ejemplo, sigue una especie de relación casi directa en la caída del comercio intrarregional y que atenta también contra lo que veníamos hablando, con respecto a la otra cuestión de la AP. Yo tengo la sensación de que el Mercosur está atacado por fuerzas que son las que conforman el SI y en donde los instrumentos que, en algún momento nos fueron útiles como el Mercosur, deben ser repensados porque, evidentemente, y volviendo a la cuestión de China, que ustedes me preguntaban, es muy evidente cómo esa debilidad del comercio interregional hace que las élites vean en el Mercosur un obstáculo para la integración global. Se me hace también que eso es muy sintomático, sobre todo, de entidades que en la primera parte de la extensión de la globalización después del fin de la Guerra Fría habían tenido una actitud mucho más precavida frente a la globalización; que es el caso de la FIESP de Brasil que hoy me parece que no tiene tanto resquemores frente a eso; lo que podría estar marcando cierto cambio de actitud y eso se moviliza a partir del hecho de que, tal vez, el comercio entre nuestros países ha decaído precisamente porque se compra las cosas en China. También la otra cuestión que es preocupante, en ese sentido, por eso me parece interesante la defensa del Mercosur, es el hecho de que nuestros perfiles exportadores en el Mercosur son perfiles interesantes desde el punto de vista del valor agregado de nuestras exportaciones, cosa que en la cuenta general no está. Y ni hablar de nuestra relación con lo que puede ser China donde el grado de primarización de nuestras exportaciones es muy alto. (Simonoff, 2021)³⁶

³⁶ E sobre as possíveis diferenças entre os protagonismos estadunidenses e chineses na região vale a pena citá-lo de maneira literal, pois apesar de longa a resposta é bastante precisa: “Es interesante la pregunta porque en EUA hay una oscilación general de la política exterior norteamericana con la llegada de Trump que ha llevado a cambiar algunos presupuestos del proyecto de hegemonía que lleva adelante EUA. Y cómo ese giro y esa vuelta que podría significar Biden, podría estar marcando, digamos, algunas cuestiones que me parecen importantes resaltar porque está claro que, por ejemplo, para Obama, en proyecto macro lo más importante eran los llamados

Nesse mesmo sentido Mónica Bruckmann reconhece os desafios

acuerdos 'trans': el transpacífico, el trasatlántico, todos tendientes a proponer un modelo de comercio e inversiones que disputasen la hegemonía de China, a lo cual nuestras élites del Mercosur estuvieron muy dispuestas a sumarse, tanto sea por lo que ustedes señalaban en la pregunta de la AP como así también del tratado Mercosur-Unión Europea, que eran formas de llegar al transpacífico y al trasatlántico. Ahora bien, cuando eso se cae, por decirlo de alguna manera, y Trump intenta volver a una política más de 'garrote y pocas zanahorias', digamos, para usar esa metáfora que siempre se utiliza en la relación con EUA. Lo interesante es que solo la zanahoria no es algo muy rico, tampoco es un ejemplo muy bueno. Sigamos así para que todo el mundo entienda. En ese sentido, lo que entendemos es que hay una pérdida de poder relativo, me parece, por parte de los EUA que es significativo y que, en la relación con los Estados, si bien es cierto, tiene una presencia que es innegable desde el punto de vista político, cultural, empresarial; estamos bajo su área de influencia socioeconómica, es una cuestión clara; sin embargo, no es menos cierto que esa debilidad que se manifiesta con Trump no solamente en estos términos, sino también en términos económicos donde, en realidad, las promesas son promesas vacías, no hay una promesa efectiva de inversiones; frente del otro lado, de alguien que viene con un poder blando más débil, por decirlo de alguna manera, con el cual tenemos menos tipo de asociaciones culturales, si se quiere; pero, sin embargo, con una disposición de recursos muy importantes y que tienden a moldear, por decirlo de alguna manera, a partir de inversiones y de influencia de tipo cultural, pueden ser los institutos Confucio etcétera, tratar de aumentar la influencia que puedan tener en nuestros países y, a su vez, moldearlo en función de sus intereses. Por eso es también interesante eso de la inversión china; en algún sentido se parece mucho a la inversión británica del siglo XIX: invierte para promover sus exportaciones, me parece que ese es el modelo y en donde nuestros países, por ahora, pueden aprovechar esa bifurcación existente, pero donde uno puede ir viendo. Para decirlo claramente, mientras sea una disputa por mercados no habrá mayores dificultades; el problema va a ser cuando EUA, concretamente, empiece a percibir eso ya no como una disputa de mercado, sino como un problema de seguridad. Entonces, el margen que las élites disponen de poder jugar con uno y con otro, digamos, es lo que las élites están haciendo razonablemente buscando optimizar, por decirlo de alguna manera, esa confrontación. Es cierto que eso a lo largo del tiempo se va a ir reduciendo y que llegará algún momento donde haya que optar por algunas de esas opciones. Allí la pregunta, me parece, es cómo enfrentamos ese futuro que es incierto y ahí tenemos varias preguntas. La primera es quién va a ganar la disputa y cómo va a ser esa disputa; ese sería el primer núcleo de preguntas. Después de todas las preguntas sobre la maldición de Tucídides y las disputas si va a haber guerra o no con el cambio de hegemonía, pero eso te cede a otra pregunta: si va a haber cambio de hegemonía, eso también deberíamos preguntarnos, si lo vamos a dar como dato cierto. (...) Terminaría ganando China a pesar de no tener las capacidades (...) Esa es la primera cuestión y suponiendo digamos que el cambio sea favor de China, supongamos que eso sea así. La pregunta es cuándo nuestros países debieron, digamos, saltar de órbita, ¿no es cierto? Porque si lo hacen demasiado temprano el nuevo hegemón no va a tener la capacidad de defendernos de las acciones punitivas que el viejo hegemón

apresentados pela China, mas ressalta a oportunidade histórica para a ALC, se articulada regionalmente, mudar sua inserção internacional (diminuindo a dependência) e junto a China apoiar um SI mais multilateral e horizontal:

Yo creo que potencialmente tenemos como América Latina la posibilidad de desarrollar una relación estratégica con China que coloque como objetivos los intereses de la región y no los intereses de las transnacionales que operan en el sector minería, que operan en el sector commodities, el sector financiero especulativo o inclusive la propia China como proyecto global o como proyecto regional asiático. Yo creo que hay una oportunidad histórica (...). (Bruckmann, 2021)³⁷

E conclui com uma perspectiva interessante das possibilidades da cooperação Sul-Sul entre China e ALC:

tenga para corregir ese rumbo. Y si lo hacemos muy tarde, el nuevo hegemon no va a estar interesado porque ya es hegemon, ¿no es cierto?" (Simonoff, 2021).

³⁷ Complementa dizendo que: "(...) en mi opinión, lo que estamos viendo a nivel de sistema mundial es una transición hegemónica, evidentemente China no solamente se está fortaleciendo desde el punto de vista económico, desde el punto de vista del dinamismo que se están trasladando hacia todo el Asia, particularmente China, pero también incluye India y otros países sudeste asiático, sino que lo que vemos es que la región en este momento justamente por estos cambios de sistema mundial que producen un caos la llamada guerra económica, de esta forma la prensa la ha bautizado pero yo creo que eso es nada más que la punta de iceberg, la superficie del fenómeno, debajo del iceberg hay una disputa geopolítica de gran envergadura, una disputa hegemónica muy profunda, China está ganando terreno, entonces en este proceso de restructuración del sistema mundial AL tendría la oportunidad de cambiar su relación dependiente subordinada primero con Europa, después con EUA en relación a China, si por ejemplo recuperáramos los espacios de integración regional, nos colocáramos frente a China condicionando la exportación de materias primas, agregación de valor local a transferencia tecnológica, a reparación ambiental de la actividad extractiva; esto muy fundamental para AL; es decir, la actividad extractiva en nuestra región que atiende los intereses de EUA, Europa y China produce una devastación ambiental ampliada de gran envergadura que no solamente contamina a los recursos hídricos, los territorios sino también expulsa poblaciones campesinas, indígenas que son las que viven en los territorios de gran riqueza de recursos naturales y que no encuentran formas de reproducción de la vida, de la comunidad, en fin" (Bruckmann, 2021).

China no se va a correr de su responsabilidad y liderazgo que tiene a nivel mundial. Si por primera vez por lo menos en mi lectura de los documentos oficiales y los discursos oficiales de un presidente chino, se asume explícitamente que China está dispuesto a asumir su papel de liderazgo, liderazgo económico, liderazgo político y liderazgo inclusive en la reestructuración de las relaciones Sur-Sur, un poco para ir a tu pregunta porque en todos los documentos oficiales China se declara como un país en desarrollo aunque dudamos mucho sobre esto porque cada vez más se aproxima a digamos el nuevo centro de la economía mundial, centro hegemónico, pero ¿por qué se declara país en desarrollo? Creo que es una forma de identificarse con los países llamado del tercer mundo, que su legado de la Conferencia de Bandung del 1955, inclusive de los 10 principios de coexistencia pacífica que se consagran en la reunión de Bandung del 1955 y que digamos inspiraron todo el movimiento de los países no alineados y los países del tercer mundo, China recupera 5 de esos 10 principios de coexistencia pacífica y las convierte en principios constitucionales en los años 80, es lo que de alguna manera orienta las relaciones chinas con el resto del mundo, inclusive con AL. Entonces yo sí creo que hay un esfuerzo en China de avanzar hacia un mundo multipolar, hacia un mundo en que las relaciones Sur-Sur se reelaboren y China quiere aproximarse a los países del sur. (Bruckmann, 2021)³⁸

³⁸ “Yo creo que todos los esfuerzos que está haciendo en su relación con África significa eso la aproximación que tiene con AL, inclusive donde AL se convierte un espacio disputa entre China y EUA; China juega cada vez más y junto con Rusia un papel de disuasión a las pretensiones de EUA inclusive de intervención militar, y esto se ve muy claramente en el caso de Venezuela. Cuando EUA declara que Venezuela es un enemigo inusual y extraordinario, eso fue el término que usó el presidente Obama con esta declaración a Venezuela, inclusive en este momento los analistas evaluaban que esta era una forma de abrir camino a una posible o probable intervención militar lo que hacen China y Rusia es enviar barcos de guerra al área del Caribe como mecanismo de disuasión creo yo, entonces AL en este momento está en el centro de disputa entre China y EUA porque somos una región con grandes reservas de recursos naturales estratégicos para los nuevos ciclos tecnológicos y los nuevos ciclos industriales, entonces yo diría que de alguna manera estamos reproduciendo esta relación de dependencia con China pero hay la posibilidad y digamos yo lo pondría así una oportunidad histórica de cambiar esta relación en la medida en que la región recupere una visión estratégica que, por ejemplo, la Unasur plantea en el 2011-2012” (Bruckmann, 2021).

Celso Amorim já se mostra mais cético a essa perspectiva, pois acredita que a China está se pautando cada vez mais por princípios realistas em suas negociações, ainda que claramente sua estratégia é fundamentalmente econômica e não militar, a diferenciado dos EUA. “Sempre é dura a negociação, se você acha que é fácil, é porque não entendeu e deve estar levando desvantagem” (Amorim, 2021).

Sobre os desafios das relações do Mercosul com a China, Enrique Ferrer Vieyra³⁹ argumenta:

(...) la presencia china tendría que llevar a nuestros países, sobre todo a China, el monstruo por la cantidad de consumidores que tiene debería llevar a nuestros países a una mayor integración con el objetivo de poder vender en ese mercado gigante porque Uruguay por sí solo no va a satisfacer las necesidades de China. Brasil, el más grande de los cuatro; pero también teniendo el apoyo y la producción de los cuatro en conjunto, somos mucho más que cada uno por su lado⁴⁰.

Sobre a perspectiva paraguaia, temos uma situação *sui generis*⁴¹; porque ainda que não tenha relações diplomáticas formais com a China continental, pela questão de Taiwan, o peso econômico mundial do

³⁹ Chefe de Gabinete da Subsecretaria del Mercosur y Negociaciones Económicas Internacionales, do Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto da Argentina.

⁴⁰ “Uruguay propuso en su momento, por menos lo retóricamente, hacer un acuerdo de libre comercio Mercosur con China. Ese es un tema complicado por la estructura productiva. Uruguay, por supuesto, ellos piensan, obviamente, en el tema agrícola, ganadero, lácteos, carne y poder meter todos esos productos en China, Brasil y Argentina, que tiene una estructura más industrial. Se tiene cierto temor en lo que se refiere a productos industriales chinos. Por eso, la idea de un acuerdo de libre comercio con los chinos, en lo personal me parece lejana; pero sí, hay acuerdos de cooperación en donde uno se encuentra trabajando, particularmente en lo bilateral, no tanto a nivel Mercosur. En lo bilateral, cada país se ha ido acercando a China y China también tiene muchas inversiones en la región. O sea que es un elemento a tener en cuenta; pero lo que yo pienso es que realmente tener a China allí y la demanda china por alimentos en un mundo donde se habla que, hacia 2050, se va a tener una población de diez mil millones de habitantes, aproximadamente, y donde la seguridad alimentaria es muy importante y donde los cuatro países del Mercosur son grandes ofertantes, grandes proveedores de productos alimenticios; creemos que tener a China con esa demanda, nos tiene que llevar a nosotros a una mayor integración o encadenamiento productivo en distintos sectores con miras a ese mercado” (Vieyra, 2021).

⁴¹ Como foi explicada na seção 2.

gigante asiático no mundo e na região em particular geram pressões internas para mudanças de estratégias⁴². O embaixador paraguaio, Raúl Cano Ricciardi, analisou a situação:

Con respecto a China continental, una situación muy atípica diríamos, no tenemos relaciones diplomáticas con China continental, pero ambos países somos miembros de la OMC, por lo tanto, no tenemos ningún tipo de restricción en términos económicos. El 35% de las exportaciones del Paraguay proviene de China continental; sin embargo, nosotros no le podemos vender un dólar a China continental por una decisión de carácter político, o sea, desde el punto de vista económico-comercial no tenemos ningún tipo de restricción, ambos son miembros de la OMC, China del año 2001, Paraguay desde el año 1995; no deberíamos tener y nosotros no ponemos ninguna traba, en valores relativos 35% de nuestras aportaciones, en valores absolutos nosotros le importamos de China continental manufacturas de origen industrial, bienes de alta tecnología y bienes de informática por 3500 millones de dólares, no le exportamos un dólar (...) ⁴³.

Na perspectiva do professor peruano Alan Fairlie, exparlamentario andino:

⁴² Uma vez tivemos a oportunidade de escutar um Consul de Taiwan em Ciudad del Este, e ele de forma perspicaz nos disse: “Pobre de Taiwán, tan lejos de Buda y tan cerca de China”, mais ou menos indicando que sua absorção total pela China continental será questão de tempo.

⁴³ “(...) sin embargo, lo que estamos viendo es que el sector productivo nacional está buscando alguna alternativa y hay un cambio en las pautas de exportación a la Argentina, desde el año 2016 empezamos con un creciente incremento de la exportación de granos de soja a Rosario, donde está el sistema de producción agrícola procesado de la Argentina y se transforman en aceite crudo y pellets con origen argentino y esa producción va directamente a China, o sea, vía Argentina estamos exportando a China continental porque de los granos de soja con un proceso productivo básico se transforma en aceite, el residuo son los pellets y esos ya entran bajo un certificado de origen argentino, no nos preocupamos de la trazabilidad, pero sin embargo tenemos una fuerte inferencia que esa producción va a China continental. Arrancamos con 160 millones de dólares en el 2015 o 2016, no recuerdo muy bien, en el 2020 exportamos a la Argentina 1860 millones de dólares de granos de soja que se transforman casi en un 70%, se transformarían en casi 2500, 2600 millones de dólares en productos derivados de esos granos de la soja y que tienen un destino presumiblemente al mercado de China continental” (Ricciardi, 2021).

China ha ido paulatinamente convirtiéndose en socio principal de nuestros países, fuente de inversión en el caso de Ecuador y otros países con una infraestructura muy importante, menor grado en países como el Perú y ese dinamismo ha sido central, aunque básicamente especializado en productos primarios muy concentrado, en el caso de minerales o en el caso de alimentos. Ahora, no estoy muy seguro de que eso haya cambiado la dinámica o haya influido en el estancamiento de las relaciones con la AP, el Perú, por ejemplo, tiene TLC con China, Chile también lo tiene y eso no fue obstáculo, en el periodo previo, para un gran dinamismo de la AP; yo creo que tiene que ver más con las dinámicas internas, las prioridades y los cambios de políticas de países como México que mencioné hace un momento. No creo que China sea el factor que haya impedido ese dinamismo. (Fairlie, 2021)

O diplomata chileno Alberto Van Klaveren opinou sobre a influência da China na estratégia de inserção internacional do Chile:

Yo creo la relación que tiene Chile con China repite algunos elementos que estuvieron presente en otra relación histórica con EUA, es una dependencia comercial importante, una dependencia también en términos de inversiones, algo relativamente nuevo porque hace 2 años atrás lo que llama la atención de que Chile tenía mucho comercio bilateral con China, pero que había muy pocas inversiones chinas en Chile (...), ha habido inversiones muy significativas en sectores como la electricidad y también la extracción de litio, por ejemplo, y entonces hoy por hoy tenemos una situación de dependencia en términos de comercio y en términos de inversiones de China y eso hace que efectivamente que Chile siga muy concentrada en su relación con sus grandes socios comerciales y poco interesada en una vinculación comercial en AL en términos reales (...). (Van Klaveren, 2021)

Concluindo a primeira parte de nosso documentário o professor Tullo Vigevani afirma que há relação entre o protagonismo chinês e a desestruturação dos processos de desintegração na região, ainda que não de forma voluntária; porém acredita que sem a presença da

China, a região estaria em uma crise econômica pior ainda (Vigevani, 2021).

Abrirmos a parte dois de nosso documentário entrevistando o argentino Javier Alberto Vadell que não estabelece uma relação causal direta entre a fragmentação regional com a presença da China, colocando ênfase mais nos fatores internos para essas crises:

Yo, en mi caso, intento primero percibir la gran totalidad, el papel de China en el mundo para después entender algunas consecuencias o resultados o efectos en diferentes regiones. Y lógicamente que el rol de China o el papel de China en nuestra región se acentúa con la entrada de China en la OMC en 2001, y se da de una manera fundamentalmente comercial, y lógicamente que el comercio fue creciendo, sobre todo principalmente en América del Sur, (...) Pero bueno, sobre todo la UNASUR, el ALBA y una crisis interna del Mercosur que parece que nunca termina, después de un inicio bien exitoso; exitoso en el sentido de que fue la única integración que se notó, por lo menos, económica, integración con ambiciones tal vez más allá de las capacidades; pero se notó un fomento del comercio intrarregional muy intenso (...) Pero bueno, el factor China es un factor más, no me atrevería a decir que el factor China ayudó a desarticular o debilitar, no sé cuál sería la evidencia porque hay otros factores muy determinantes. Y vamos por partes, la UNASUR, un factor determinante, fueron los EUA que nunca vio con buenos ojos el liderazgo de Brasil en el sentido de hacer (...) el liderazgo de Brasil en la UNASUR y las características de la UNASUR en relación a la seguridad, al Consejo de Defensa Sudamericano que Brasil también impulsaba, el papel mediador de conflictos que la UNASUR trajo. El vaciamiento de la UNASUR le dio más relevancia a otros órganos que están directa o indirectamente ligados a un control más rígido de los EUA, y vemos el papel y el rol desastroso de la OEA en las elecciones de Bolivia (...) Ahora, por eso no veo cuál es la relación de China en la región, en el proceso de desintegración o de fragmentación o, en el caso de UNASUR, parece que hubo una implosión (...). (Vadell, 2021a)

Sobre as diferenças de atuação dos EUA e da China na região, o acadêmico argentino nos brinda com uma explicação histórica:

(...) la relación de China con el sur global tiene una historia, una historia que se evidencia desde la década del 50, del espíritu de Bandung. Vamos a la historia, la historia de EUA es injerencista, injerencista y de cambio de regímenes, y eso atraviesa el partido demócrata y republicano, a lo mejor el republicano lo hace sin maquillaje, llevar democracia (...) lo que pasó con la OEA en Bolivia es bien claro, lo que pasó con Lava Jato en Brasil es muy claro también, el papel de EUA estuvo bien atrás, o sea, hay un injerencismo que no sé si va a disminuir ahora en la región, pero bueno, yo soy escéptico. Y el papel de China no es injerencista, y bueno, también es criticado por eso (...). (Vadell, 2021a)

Outro acadêmico argentino, Andrés Malamud, estabelece relações entre a presença chinesa e o momento de desintegração pela qual passa a região, mas faz algumas ponderações:

Sí, definitivamente sí, pero no porque sea la estrategia china, no es diplomacia de China disolver la integración regional, China la disuelve por catálisis o funciona como un centro gravitatorio que atrae hacia sí el comercio de los países de la región; y, por lo tanto, cuanto más comercian con China, menos comercian entre sí. Las economías latinoamericanas ya eran relativamente competitivas, no en el sentido de que eran eficientes en la competencia, sino de que producían los mismos productos, no eran complementarias, pero había algún tipo de complementariedad; se había conseguido, en el caso del Mercosur, un régimen paralelo: el automotor, donde Brasil y Argentina administran el comercio en vez de liberarlo; pero, a partir del ascenso chino, las economías de estos países se reprimarizaron, producen más de lo mismo que el vecino y se lo venden a China de la cual compran lo que necesitan: tecnología, manufacturas. Y, por lo tanto, sí, naturalmente la emergencia de potencias extra regionales lo que hace es generar fuerzas centrífugas y desgarrar a la región, no es por decisión estratégica, es por simple peso económico.

Sobre o aspecto geopolítico e diferenças entre EUA e China Malamud afirma:

(...) la intervención de EUA era geopolítica, la intervención china es geoeconómica. China no pone militares en AL, contraste con Rusia, por ejemplo, que cuando puede le moja una oreja a EUA, manda barcos a Venezuela, los misiles en Cuba, año 1962. China no hace esto, China no entra con tropas, entra con préstamos, entra con inversiones, entra con swap, moneda al Banco Central. Y no tiene apuro para echar a EUA, tiene paciencia⁴⁴.

Por fim, sua perspectiva da cooperação Sul-Sul em relação à China é bastante crítica:

(...) la cooperación sur-sur es una mentira, sobre todo en lo que respecta a China, porque China no es sur, China es una potencia global, y cuando interviene en AL no es un país pobre cooperando con otro país pobre, es una potencia buscando beneficio y ofreciendo algo a cambio. La clave de China que no exige condicionalidades, EUA pide condicionalidades, la Unión Europea pide muchas condicionalidades, los organismos internacionales imponen condicionalidades, prestan a cambio de respetar la democracia, respetar los derechos humanos, o implementar ciertas políticas económicas. China no pide nada a cambio, pide reciprocidad y cumplimiento de los contratos y la capacidad para forzar a los países a que cumplan. A veces se

⁴⁴ “Igual, lo de EUA tenemos que matizar, porque EUA, en el canal de Panamá, hacía un corte, del canal de Panamá para arriba intervenía con botas en el terreno, invadía siempre que hacía falta, de Panamá para abajo nunca invadió, facilitaba golpe de estado con inteligencia, con apoyo a los militares nacionales de los países de América del Sur, pero Pinochet era chileno, no era un marine. Así que, de nuevo, quiero destacar que, para EUA, AL era un área de influencia geopolítica, la economía era menor; y para China es lo contrario, la economía es lo que importa, y no tanto, aunque China depende de AL bastante en lo que hace la producción alimentos y algo en lo que hace la producción de energía; EUA, al contrario, cada vez depende menos de AL porque es autosuficiente en energía, ya no precisa el petróleo de México o de Venezuela, y es autosuficiente en drogas, ellos tienen las sintéticas y las derivadas del opio; así que lo único que quieren de AL es que no le mandemos inmigrantes y que no le quememos los árboles. Mientras que China sí tiene interés en que sigamos produciendo soja y hierro que ellos necesitan para crecer” (Malamud, 2021).

quemada con leche, entonces cuando ve una vaca llora, el caso de Venezuela, invirtió mucho dinero, Venezuela quebró, no se lo devuelve; entonces China hace ahora análisis de costo y riesgo, no solo de costo económico sino de riesgo político, porque no está dispuesta a mandar militares para hacer cumplir los acuerdos; por lo tanto, tiene que tener capacidad de influencia, de extorsión económica, y de eso se trata, sin condicionalidades, con simple peso económico y con mucha dureza diplomática cuando hace falta; China va consiguiendo lo que necesita, que no es influencia geopolítica, no le importa cómo se gobierna los países, no le importa lo que hacen con sus habitantes y sus derechos humanos, solo les importa que cumplan lo pactado. (Malamud, 2021)

O intelectual alemão Detlef Nolte explicitou a seguinte opinião:

(...) hay una estrategia bilateral de China, también hay una cierta jerarquía de los países, de su estatus, si tienen una “*parceria*” estratégica con algunos países y hay diferentes categorías de comparación en la política exterior de China, pero también están negociando con la CELAC. China tiene un interés de negociar cada tema con cada país latinoamericano, también tiene sus ventajas si existe una organización que habla para más países latinoamericanos, es una cierta economía de escala, hay que hablar con cada uno; entonces, creo que China tiene esa estrategia mezclada, pero yo no diría que China está en contra de procesos de integración regional. Por un lado, facilita las negociaciones, hablar con tres, cuatro países; y por el otro lado, también China está interesada, tiene organizaciones regionales fuertes, con cierta independencia hacia EUA, todo lo que hace daño a EUA, desde la perspectiva de China, es una ventaja para China. (Nolte, 2021)

Sobre o aspecto geopolítico da presença da China, Nolte responde:

Yo estoy con muchos políticos latinoamericanos, sería Mujica o hasta el presidente de México, creo, cada dependencia de un país es malo, entonces creo que ese tipo de equilibrio que podemos ver ahora, comerciar con China, comerciar con EUA, pero no hay que

olvidar también Europa, eso va a dar más independencia a ALC; pero claro, en cuanto al cambio, cuando se estaba cambiando de una dependencia de EUA a una dependencia demasiado de China, entonces creo hay que buscar el equilibrio, en cierto sentido, una competencia entre los otros actores externos puede ser útil para ALC para mejorar su posición en el SI. Cuando leía a veces las declaraciones de los gobiernos norteamericanos, esa visión negra de la presencia de China a veces crea la impresión que EUA solamente está negociando, comercializando con ALC por motivos altruistas, no tienen algún motivo de ganancias y los chinos hacen todo lo malo; al contrario, esa visión de negro y blanco (...). Creo que, si EUA quiere competir más con China en AL, tiene que ofrecer más, eso creo. No es una cuestión de denunciar lo malo que China hace, hay que competir, ofrecer mejores condiciones. Eso vale también para Europa. (Nolte, 2021)

O acadêmico uruguaio, Gustavo A. Arce, acentuou os desafios da construção de um interesse comum por parte do Mercosul e tecnológicos em suas relações com a China:

(...) ese sentido me da la impresión de que los organismos que organizan los acuerdos comerciales, por ejemplo, en el Mercosur no hay alguna declaración de su voluntad de negociar en común, que sea sinérgico digamos, que tenga sinergia, que tenga convergencia con intereses, me da la impresión. Me parece que la estrategia china ahora está siendo más unilateral, va negociando por separado y por las cadenas de valores, esos eventos que va haciendo con las empresas, realmente conectado al servicio de materia prima fundamentalmente, o sea que en eso tampoco hay finalmente en el largo de la historia un cambio fantástico para con o sin integración, en muchos países se ha acentuado la especialización en materia prima algo, y no hay tampoco un desarrollo; además de ello no sé si en Brasil, en algún sector, pero el resto de las economías, creo que Latinoamérica ha quedado desplazado, se ha alejado mucho de las industrias innovadoras⁴⁵.

⁴⁵ “Por eso, incluso, en Europa y muchos lados se usa el término de la colonización digital, son colonias digitales porque nuestras economías son fundamentalmente consumidores netos y natos de bienes, de la nueva industria; es muy poca productora,

O acadêmico venezuelano, José Briceño Ruiz avalia:

(...) si se revisa la estructura productiva de los países durante el boom de las commodities hubo un retroceso en la producción industrial de la región, en la producción de las manufacturas; y también hubo un retroceso en el comercio intraindustrial de todos los países de la región incluido el Mercosur. Si el comercio de manufacturas entre 2003 y 2015 en el Mercosur se redujo en comparación al comercio intraindustrial de la década del 90, ¿por qué?, porque, pues, para algunos países empezó a ser como más atractivo empezar a producir masivamente soya para venderle a los chinos que seguir planteándose experiencias de producción de textiles, de calzado para venderle a Brasil o para venderle argentina según el caso. Entonces, ahí sí hay un efecto en eso que han llamado la reprimarización de las economías latinoamericanas que no se lo debemos al norte desarrollado capitalista, en gran medida se lo debemos a esa China porque incremento la demanda de China, entonces se aplica la ley de la oferta y de la demanda, hay una gran demanda china, la producción, la oferta era baja, pues obviamente hubo un efecto en los precios, los precios se fueron hacia arriba, la demanda de China parecía no parar, es cuando empieza lo que llaman el aterrizaje de la economía china en el 2014, que empieza a dejar de crecer al 12 y 16%, y empieza a crecer en un modesto 8 o 6%, modesto, ya quisiéramos muchos países latinoamericanos crecer a esa tasa anualmente; entonces, que la demanda de primarios, de commodities cae (...) la cuestión no es que China nos abre su mercado para venderle toda la soya que queramos, es que tenemos que abrir nuestro mercado a sus manufacturas, a sus televisores, a su celulares, a todas las baratijas que producen, algunas de mucha calidad y otras no tanta, pero en cualquier caso de muy bajo costo. (Briceño Ruiz, 2021)

A professora brasileira Miriam Gomes Saraiva avalia que a China não contribuiu para a integração regional em termos comerciais,

de producción, que no compite mucho en la producción de la oferta de los bienes de la revolución informática, la revolución de la innovación, de la digitalización, de la manipulación genética, en fin, de las nuevas industrias” (Arce, 2021).

mas pode ter ajudado em infraestrutura. No caso do Brasil, a presença chinesa complica a situação, porque acaba sendo um competidor para os produtos manufaturados brasileiros que eram destinados a América do Sul. Mas se for fazer um balanço “os impactos negativos relativos ao comércio superam os benefícios das obras de infraestrutura” (Saraiva, 2021).

A docente argentina Daniela Perrotta na mesma linha que Saraiva tece uma interessante análise sobre a presença chinesa na ALC, dizendo que com a China devemos ser cuidadosos como, com qualquer grande potência, e que usando a perspectiva cepalina dos anos 1950 claramente o gigante asiático intensifica o processo de reprimarização na região, nos termos das relações Centro-Periferia. Conclui que China aproveita a falta de uma articulação regional para negociar, mas para a AL seria necessário a região pensar em uma agenda econômica integral e a partir disso negociar com o gigante asiático e obter melhores resultados. “*China no es mala o buena per se*”, apenas negocia defendendo seus interesses. Em com isso fechamos a parte dois de nosso documentário.

Na terceira parte começamos com o economista René A. Hernández que nos brindou com uma resposta detalhada:

(...) el objetivo es que tanto China como AL quieren ampliar sus relaciones de cooperación y desarrollo pero esto está ocurriendo digamos con fuerte asimetría porque en lo personal yo veo que China representa una alternativa clara de inserción internacional que es muy viable y que los países ya la están adoptando, y los gobiernos y los sectores privados latinoamericano ya están avanzando en estos objetivos (...). China con una población de 1.450.000.000 ha logrado uno de los procesos de cambio estructural y de modernización económica más rápido de toda la historia contemporánea, y reciente ha sacado a 700.000.000 de personas de la pobreza desde el año 2011, es la segunda economía del mundo y está próxima a ser ya la primera economía del mundo. Durante la pandemia fue una de las poquísimas economías que no tuvo contracciones negativas en el PIB, es quizá desde el año 2013, 2014 la principal potencia comercial en el

mundo además es el principal socio comercial de las principales economías planetarias: EUA, la Unión Europea, Japón, entre otros países; todo esto de alguna forma vuelve asimétrica cualquier relación que se quiera tener con China especialmente por el lado de AL. Entonces hay varios aspectos a considerar que me parece que son importantes especialmente ya en términos de la integración regional. Sobre eso mi apreciación general es que China, como contrario a lo que muchos académicos que estudian las relaciones sino latinoamericanas, digamos yo todavía no encuentro demasiado convincente, persuasivo el argumento de muchos académicos que sostienen que China en realidad está construyendo una suerte de nuevo imperialismo en AL una nueva forma de imperialismo económico, parece que es muy distinto digamos en la forma en la que se relaciona China con la región y la estrategia de relacionamiento que incluía a EUA porque no lo hacen digamos con la ausencia de EUA sino que lo hacen incluyendo EUA. Creo que lo ha logrado hacer también sin competir directamente con o sin desplazar a la potencia que es EUA. (...) Ellos separan en realidad los esquemas políticos de la agenda propiamente comercial y económica, entonces están muy centrados, por ejemplo, en lograr firmas, acuerdos, declaraciones conjuntas, pero donde se vean a los países latinoamericanos como socios estratégicos y donde existan intereses económicos compartidos que potencien el crecimiento económico y desarrollen mercados; esa es la estrategia adoptada⁴⁶.

A professora brasileira Janina Onuki caracterizou como agressiva a presença comercial da China na região e considera que teve impactos

⁴⁶ “De hecho, uno más o menos analiza la historia de los esfuerzos recientes, por ejemplo, en la práctica China ha logrado una estrategia con AL de al menos seis asociaciones que yo recuerde de tipo estratégico, ya logró una en 1993 con Brasil, otra con Venezuela en el año 2001, con México en el 2003, con Argentina también, con Perú, con Chile; es decir, se ha dado un proceso importante pero se va dando de manera progresiva y se va dando con un respeto por la madurez de las instituciones y de los sistemas democráticos imperantes en la región; por eso es que yo soy menos temeroso de lo que algunos declaran formalmente de que estamos ante una avanzada casi sin freno de China en la región para apoderarse o tener una influencia política y militar sin control en arriba, parece que es una cuestión que tiende a ser como sobredimensionada donde me parece que lo fundamental siempre sigue siendo los mercados y la agenda económica y comercial” (Hernández, 2021).

nos processos de integração regional. Isso porque gera uma atração para acordos bilaterais pelo seu forte dinamismo econômico e redundante em pressões internas no Mercosul para a sua flexibilização. Conclui dizendo que cada vez existem menos diferenças entre negociar com os EUA e com a China, pois ambos são agressivos e tem poder. Ressalta que a questão cultural ainda conta também; pois apesar das lógicas de poder e da geopolítica, “a negociação ainda é feita por pessoas e isso pode influenciar na mesa de negociação propriamente dita” (Onuki, 2021).

O professor brasileiro Marcos Costa Lima avalia que a presença chinesa na região pode até trazer desafios, mas é diferente da dos EUA. Assim como Mónica Bruckmann, vislumbra muito mais oportunidades do que riscos nas relações entre China e ALC: primeiro porque eles negociam de forma mais horizontal, em respeito à sua longa tradição diplomática de não intervenção em outros países; segundo há muita complementariedade entre a economia chinesa e a da região, isso porque os chineses possuem capital e a ALC é muito carente de infraestrutura, podendo haver acordos de ganhos mútuos; terceiro o modelo chinês pode servir de inspiração para nosso desenvolvimento, pois controlam as “ambições desenfreadas dos capitalistas e os fazem agir de forma subordinada aos interesses do país, como o espetacular combate à pobreza nos últimos quarenta anos”. Também é o país que mais investe na área ambiental atualmente (buscando ser uma civilização ecológica), algo tão sensível para o Brasil, especialmente pelos problemas na Amazônia e nas mudanças climáticas. Por fim, concluiu que as assimetrias de poder “é um problema nosso, com a estratégia suicida de apostar tudo no gado e na soja, esse último indiretamente significa exportar muita água” (Lima, 2021).

O professor peruano e que trabalha há muitos anos no México, Alberto Rocha Valencia, avalia que:

(...) entonces a nivel internacional hay una disputa abierta por la hegemonía mundial, la supremacía y luego la hegemonía mundial

entre la potencia declinante que quisiera reinar hegemónicamente durante un siglo más y al parecer ya no es más posible y la potencia regional global ascendente que es China definitivamente y que se ha convertido prácticamente en el primer socio comercial de toda ALC, para ir adelantando unas cosas. Entonces esta es la cuestión de fondo, EUA lo único para lograr impactar hasta cierto modo en el mundo utiliza dos factores: el primero es el problema militar, desplaza sus Fuerzas Armadas, indudablemente es la superpotencia que ha tenido el poder militar más grande en el mundo, aunque ahora está en competencia con China y Rusia. Han logrado desplazar sus Fuerzas Armadas en el mundo entero, sigue manteniendo el control hegemónico en el mundo por medio de la presencia militar pero el problema de EUA es el problema económico. Cada vez que necesitan invertir dólares indudablemente hacen funcionar la maquina, entonces eso está debilitando EUA en gran medida que no es el caso de China porque China está invirtiendo en el mundo entero, en todas partes del mundo invierte China y no tiene necesidad de hacer funcionar la maquina. Es dinero real, el otro es dinero ficticio; entonces indudablemente China está presente, es el primer socio comercial de toda ALC y tiene más de 100 proyectos indudablemente de inversión en la región latinoamericana y caribeña.

E concluiu:

Por otro lado, está China, la expansión de China no es política por lo menos no está presentada así, la expansión de China es económica, de esa manera ha llegado al mundo entero y de esa manera llega a ALC, indudablemente estuvo muy favorable a los gobiernos progresistas indudablemente, estuvo muy favorable a la integración regional latinoamericana, la relación con la CELAC y la estancia de relacionamiento bilateral entre la CELAC China, el foro; esto eso ha sido muy importante en el intento de buscar relaciones con otras asociaciones subregionales latinoamericanas; ese es el contexto. Resumen en una frase esta cuestión: ALC se ha convertido en un espacio de disputa de la hegemonía mundial (...). (Rocha Valencia, 2021)

O acadêmico mexicano Jaime Preciado Coronado no mesmo sentido afirma que:

(...) estoy recordando un mapa que vi hace unos cuatro días en *The Economist* en que compara qué países son los primeros socios comerciales de China en el mundo en 2000; son alrededor de unos 30 y en el 2020 son alrededor de 150 países los que tienen a China como primer socio comercial; y en ALC eso está muy claro en lo que es desde Panamá hasta la Tierra del Fuego, entonces China se ha convertido en el primer socio comercial de la inmensa mayoría de países de ALC y dentro de ello pues hay matices que tienen que ver con la rivalidad entre EUA y China y cómo, en el caso sobre todo de México, Centroamérica y el Caribe, hay una distancia mayor con respecto al primer socio comercial que es EUA para todos estos casos. Así es que China se convierte en parte de la estrategia de la guerra comercial que está acentuando, no obstante, la salida de Trump, Biden sigue con la misma lógica de restar espacios y condicionar a cada uno de los estados nacionales, las regiones o los mercados más o menos estructurados de manera supranacional que están en disputa por ambos. (Preciado Coronado, 2021)

O acadêmico argentino Emanuel Porcelli nos apresenta alguns dilemas das relações entre China e ALC:

(...) el comercio de nuestros países hacia China es esencialmente un comercio de commodities y un comercio en términos de exportación y un comercio de importación de manufacturas que, en muchos casos, compiten en precios con las manufacturas que se producen en la región. Entonces, tenemos ese problema. Si uno revisa la balanza comercial de Argentina y de Brasil, especialmente, pero de Uruguay, en menor medida, pero el fenómeno se puede ver también; lo que tenemos es un proceso donde los crecimientos de balanza comercial sólo se explican por el crecimiento de las exportaciones a China. No crece y, en algunos casos, decrece el comercio intrarregional y lo único que explica que la balanza exportadora crezca tiene que ver con las exportaciones primarias a China y eso, en gran medida, está acompañado por un crecimiento de las importaciones de China. Entonces, allí

hay un problema serio por dos dimensiones: una, esencialmente, por esta que decíamos porque dejan de ser, especialmente para el caso de Argentina, deja de ser Brasil el principal destino de sus exportaciones para ser China. Y esto no es bueno ni malo por China, acá hay que correrse de una mirada chino-fóbica, sino que, esencialmente, lo que hay que entender es que, atrás de eso, hay actores económicos que se ven fortalecidos y actores económicos que se ven perjudicados. Entonces, mientras que el sector más favorecido está vinculado con el complejo agroexportador que tiene una posición política y una mirada sobre el rol del Estado, sobre los subsidios que tiene que tener el Estado para poder desarrollar manufacturas de forma competitiva y eso impacta sobre el nivel de precio de las tarifas de los servicios públicos, sobre cuánto tiene que moverse el dólar para mantenerse en un tipo de cambio competitivo para que esas manufacturas puedan ser competitivas (...) Me parece que tiene un componente económico y cómo hay un reemplazo del comercio intrarregional por el comercio de China y eso genera un efecto centrípeto, pero también genera un efecto político sobre quiénes son los ganadores y perdedores y cómo a esos actores que les convenía “jugar” a un proyecto regional, proyecto regional que esencialmente era, pensemos en el proyecto de las automotrices que era un proyecto donde nosotros ganamos y al resto la ven pasar; pero, aun así, eso genera más condiciones en términos de distribución del ingreso por ser, esencialmente, manufacturas de mano de obra intensiva respecto de exportaciones por vía de materia prima y *commodities*. (Porcelli, 2021)

Nesse mesmo sentido Andrea Ribeiro Hoffmann argumenta que a possível transição hegemônica do EUA para China possa significar “uma nova ordem global menos pautada por tradições ocidentais, pelo menos retoricamente, de democracia, direitos humanos, livre mercado, etcétera”. E afirma que nem Mercosul nem AP estão se preparando para esse novo cenário, onde a China poderá gerar uma ordem internacional talvez até mais complexa que a que temos hoje. Seria vital uma articulação regional para lidar com os desafios atuais do SI, “pois independentemente da situação de transição hegemônica, a AL continuará na periferia do sistema” (Hoffmann, 2021).

Desde uma perspectiva chilena, Marcos Robledo⁴⁷, nos brindou com uma análise bastante interessante da relação da China com os processos regionais de integração:

(...) me parece que hay una crisis generalizada en la región de un tipo de desarrollo neoliberal, asociado a un tipo de regionalismo (...) creo que China es un actor que ha introducido cambios importantes para un sector de un cierto tipo de regionalismo en América del Sur (...) hay un interés claro de, al menos tres de los cuatro socios de la AP, por profundizar esa dinámica de relacionamiento con China y la forma en que la AP entiende su inserción internacional es más neoliberal que la forma en que el Mercosur entiende su relacionamiento con China, que es más estratégico. A pesar de que el resultado puede ser el mismo, del punto de vista del intercambio económico y comercial, en el sentido de que hay un fuerte incremento de las exportaciones de commodities y una súper clara correlación entre el crecimiento de los países exportadores de commodities con la demanda china de la economía y el crecimiento chinos. A pesar de estas diferencias, en todo caso, me parece que en los países de la AP hay, por tanto, una clara vocación por profundizar el relacionamiento económico con China y China es el actor clave para el crecimiento económico. Al menos, en el caso de Perú y Chile es clarísimo. En Colombia quizás es menos claro. En el caso de México es más complejo (...). Al no disminuir o romper sus vínculos con China, los Estados latinoamericanos están dando una respuesta política a EUA de carácter informal, pero no por ello menos importante políticamente. (Robledo, 2021)

O acadêmico colombiano, Germán Camilo Prieto Corredor, fez uma interessante questão que retomamos da seção anterior:

(...) ¿cuál será la razón para que China no haya entrado en Colombia como ha entrado en otros países como Perú, Ecuador Argentina, Brasil? (...) ¿Por qué en estos otros países sí ha entrado China mucho más fuerte y en Colombia no, y qué estamos perdiendo? Pues estamos

⁴⁷ Subsecretario de Defensa da República de Chile, do segundo governo de Michelle Bachelet (2014-2018).

perdiendo inversiones que podrían ser importantes, entonces ¿por qué China no ha entrado en Colombia tan fuerte como en los otros países? (Prieto Corredor, 2021)

O docente peruano Oscar Vidarte Arévalo pondera:

(...) hay que tomar con pinzas siempre que hablamos de China porque mucho hablamos de la creciente presencia China, pero eso nos puede llevar a un escenario que no es real, es decir, creer que AL es una prioridad para China. Y seamos sinceros para China es más importante el Sudeste Asiático, es más importante el Medio Oriente, es más importante África, es más importante su relación con EUA. ¿Dónde está Latinoamérica? (...) No entra en discusión la creciente presencia de China, pero también hay que considerar que no somos la prioridad de China y eso se puede entender por otras razones, no solamente razones geopolíticas, de interés económicos, hay una razón vinculada con EUA. Es decir, yo creo que China tiene que dar pasos muy cuidadosos en su relación con EUA y es consciente que todavía no tiene las capacidades para competir directamente con EUA. Entonces, China se cuida mucho también de Latinoamérica porque es el patio trasero de EUA, es su zona máxima de seguridad de EUA. (...) yo creería que el crecimiento de China tiene algunos límites, los cuales están marcados por lo que esperan de su relación con EUA en corto plazo, en un contexto en el que AL no es una prioridad. (...) Yo creo que estamos en ese momento en el que el incremento de la influencia de China es cada vez más fuerte, pero que no se manifiesta en todos los ámbitos porque cuando una ve la relación Latinoamérica es básicamente comercial, financiera, económica, inversiones, pero todavía no hay mucho de la influencia, por ejemplo, militar, política, en otros ámbitos, cooperación al desarrollo. Todavía la influencia es muy poco en comparación de lo que viene de occidente. (Vidarte Arévalo, 2021)

Por fim, tivemos a oportunidade de conversar com o diplomata chinês Qu Yuhui, Ministro Conselheiro da Embaixada da República Popular China no Brasil, que demonstrou muito conhecimento e preparo para diferenciar o Mercosul da AP e como o país adota estratégias distintas de aproximação com cada um. Argumentou que

no Mercosul as cadeias produtivas de valor estão mais avançadas e que as relações da com o bloco já começaram nos anos noventas e que inclusive já tem formalizada essas relações. Reforçou que a China busca estratégias complementares nos âmbitos bilaterais, regionais e multilaterais. Por isso a importância de uma boa relação com o Mercosul, mas também com a AP e principalmente com a CELAC⁴⁸. Com a AP o ministro visualiza uma ênfase no comércio, o que de certa forma facilitam as negociações com a China, pois já adotam tarifas muito baixas. Nos recordou que a China tem um

⁴⁸ Essa ênfase chinesa na CELAC foi apontada na introdução e nossa hipótese é que o gigante asiático almeja ocupar esse espaço estratégico, porque os EUA são excluídos dessa iniciativa. Sobre as relações da China com a CELAC Vadell explica que o Fórum China-CELAC se tornou uma oportunidade para diversificar as possibilidades de cooperação com atores extrarregionais, especialmente com a China, e tentar superar as rígidas condições dos programas econômicos neoliberais. O Fórum China-CELAC é um exemplo da diplomacia multilateral / minilateral / bilateral chinesa em ação e por meio da qual se espalha e nutre seu "poder brando relacional". Explica que a abordagem de Wang de acordos minilaterais de subgrupo é muito útil para compreender o modus operandi da China no Sul Global: "é a reunião de um subgrupo de países dentro ou fora de uma instituição multilateral para resolver um problema quando a instituição multilateral é incapaz de chegar a acordos entre seus membros" (Wang, 2014 *apud* Vadell 2021b). Aponta que o Fórum China-CELAC é um exemplo de "fórum diplomático" com características chinesas como impulsionador da difusão de práticas, normas e ideias sobre novas formas de arranjo institucional (Alden & Alves, 2016 *apud* Vadell 2021b). E conclui que o papel proeminente da reaproximação minilateral com a China ocorreu via CELAC, que foi criada em 2010 com o apoio explícito dos dois maiores países da ALC, México e Brasil, indicando um certo grau de convergência geopolítica". A atual fragmentação regional da ALC é crucial para a compreensão da criação e evolução de uma CELAC frágil (Vadell, 2021b). Nesse sentido acreditamos que o Brasil enfraqueceu um pouco o grupo ao se retirar em 2020. A explicação brasileira foi que o "O governo do presidente Jair Bolsonaro ignorou apelos do México – que assumiu este ano a presidência da CELAC – para que o país voltasse a participar ativamente do organismo. Uma nota do Itamaraty afirma que o Brasil 'não considera estarem dadas as condições para a atuação da CELAC no atual contexto de crise regional'. Entre os motivos para a decisão brasileira estariam os fatos de o governo Bolsonaro na ver com bons olhos a participação de Cuba na entidade e de a representação da Venezuela ser composta de membros do governo do presidente Nicolás Maduro. O Brasil está entre os cerca de 50 países que reconhecem o autoproclamado governo interino do líder opositor venezuelano Juan Guaidó. O governo brasileiro considera legítimos apenas os representantes de Guaidó em vários organismos internacionais". Recuperado de: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-suspende-participacao-na-celac/a-52024798>. Acesso em outubro de 2021.

acordo de livre comércio com o Chile e com o Peru, além da Costa Rica na região, o que também os aproximam muito na Bacia do Pacífico. Fez uma interessante observação dizendo que em 2012 o comércio com a AP era de 72% da com o Mercosul, mas em 2015 já era maior relativamente.

Concluiu:

que tanto para o Mercosul quanto para a AP, eles olham para China como um parceiro de médio e longo prazos, pois é um caminho natural, porque a China é o maior mercado mundial e a fábrica do mundo, o que é importante para diminuir os custos das importações. Também as condições de financiamento seriam melhores, pois a China investe em setores de infraestrutura, tão vitais para o desenvolvimento da região. (Yuhui, 2021)

Sobre as diferenças entre a atuação dos EUA e China na região foi taxativo:

Vocês sabem melhor que eu, que a memória das relações entre EUA e AL não são as melhores, cheia de tristezas. A China vê a região como complementar e sempre se pauta pelo princípio do respeito mútuo, de benefícios mútuos e não gostaríamos de ver algum ator atrapalhando nossas relações com e região. Por isso tentamos convencer a região que há como trabalharmos juntos na defesa de um mundo multipolar. (Yuhui, 2021)

Conclusões

Foi constatado que a China é o principal parceiro comercial da maioria dos países Mercosul e da AP. O tema central foi as possíveis correlações entre o protagonismo econômico chinês na região e as dinâmicas dos processos de integração regionais. É possível responder que a influência chinesa não é a preponderante para as situações de crises atuais, mas pode influenciar negativamente na integração

produtiva dos blocos. Por outro lado, abriu espaço para os países da região terem uma opção talvez mais horizontal de cooperação em comparação ao que tinham com os EUA. Esse cenário de transição hegemônica parece provável, mas lento.

Na primeira seção recuperamos algumas perspectivas das Relações Internacionais desde um pensamento latino-americano ou pós-colonial. A ideia central foi avaliar a atualidade e pertinência de cada uma dessas abordagens teóricas aplicando aos padrões atuais das relações da China com a ALC. Foram revisadas as teorias do estruturalismo, do Sistema-Mundo, das teorias da dependência e do neoestruturalismo cepalino, como instrumentais úteis para se entender e elaborar políticas públicas condizentes com os desafios gerados pela crescente presença chinesa na região. Todas essas óticas de análise trouxeram contribuições; porém ficou claro que o estruturalismo histórico talvez tenha sido o mais adequado para avaliar o padrão de comércio da região com a China, pois em todos os casos foi possível identificar padrões de relacionamento do tipo Centro-Periferia

Além disso, tivemos o privilégio de entrevistarmos 30 especialistas em integração regional e/ou relações com a China. Como explicamos na introdução, as entrevistas nos serviram também para a construção de um documentário divididos em três partes: I) Teorias de Relações Internacionais e Diplomacia; II) Geopolítica, Comércio e Tecnologia; e III) Os Desafios das Relações Assimétricas.

Na seção 2 avaliamos “O comércio bilateral entre os países do Mercosul e da AP com a China entre 2002 e 2020: semelhanças, diferenças e tendências”. Países como Brasil, Chile e Peru apresentam superávits com o gigante asiático, mas enfrentam os desafios das concentrações das suas exportações em poucos produtos (gerando reprimarização e desindustrialização) e do aumento de suas vulnerabilidades externas. Paraguai vive um dilema diplomático em relação a sua situação de relações formais com Taiwan, o que o impede de vender para a China continental. O Uruguai se sente atraído por um acordo bilateral com a China, mas a flexibilização do Mercosul

não parece um caminho de curto prazo e tampouco garantirá uma inserção internacional menos vulnerável para o país.

Na seção 3 diferenciamos fatores internos e externos (China) que poderiam estar influenciando nas dinâmicas internas dos dois processos de integração. A conclusão foi que as crises ou estagnações no Mercosul e AP se devem mais a fatores internos do que do fator China. Porém, os desafios gerados pelo protagonismo chinês podem servir de incentivo para a convergência entre Mercosul e AP. As relações entre China e CELAC também podem ser oportunas, mas desde que a região consiga um consenso básico de uma estratégia planejada de desenvolvimento de longo prazo para lidar com o gigante asiático e usá-las para atacar os problemas estruturais de vulnerabilidade externa característica da ALC. Conforme mencionado por alguns de nossos entrevistados, fazer desse desafio uma oportunidade de reposicionar a forma de inserção subordinada e dependente que a região apresenta historicamente, objetivando a sua superação.

Bibliografia

Amorim, C. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 27 de agosto de 2021.

Arce, G. A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 25 de agosto de 2021.

Bednarski, M. A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 13 de setembro de 2021.

Bielschowsky, R. (Org.) (2000). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2 Volumes.

Briceño Ruiz, J. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 26 de agosto de 2021.

Bruckmann, M. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 30 de agosto de 2021.

Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1967). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Zahar.

Cardoso, F. H. (1979). Notas sobre o estado atual dos estudos sobre a dependência. In: Serra, J. (Org.), *América Latina: Ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Carranza, M. E. (2000). *South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas? Open regionalism and the future of regional economic integration in South America*. Londres: Ashgate Publishing Ltd.

CEPAL (2018). *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*. Santiago: United Nations.

CEPAL (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales*. Santiago: United Nations.

Fairlie, A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 10 de setembro de 2021.

Fajnzylber, F. (1994). La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber. *Revista de la CEPAL*, 52.

Fajnzylber, F. (2000). Industrialização na AL: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”. In: Bielschowsky, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

Furtado, C. (2000). Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: Bielschowsky, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record).

Hernández, R. A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 27 de agosto de 2021.

Hoffmann, A. R. & Briceño, J. R. (2015). Post-hegemonic regionalism, UNASUR and the reconfiguration of cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40, 48-62.

Hoffmann, A. R. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 30 de agosto de 2021.

Kuwayama, M. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 23 de agosto de 2021.

Leiva, F. I. (2008). *Latin American Neostructuralism: the Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Lima, M. C. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 28 de agosto de 2021.

Malamud, A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 27 de agosto de 2021.

Nogueira, J. P. & Messari, N. (2005). *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Nolte, D. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 21 de agosto de 2021.

Oliveira, F. de (1972). Crítica da Razão dualista. *Novos Estudos CEBRAP*, 2.

Onuki, J. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 28 de agosto de 2021.

Perrotta, D. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 23 de agosto de 2021.

Pietro Corredor, G. C. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 13 de setembro de 2021.

Pinto, A. (2000a). Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da AL. In: Bielschowsky, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL* (pp. 567-588). Rio de Janeiro: Record.

Pinto, A. (2000a). Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da AL. In: Bielschowsky, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

Pinto, A. (2000b). Notas sobre os estilos de desenvolvimento na AL. In: Bielschowsky, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL* (pp. 609-650). Rio de Janeiro: Record.

Pinto, A. (2000b). Notas sobre os estilos de desenvolvimento na AL. In: Bielschowsky, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

Porcelli, E. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 30 de agosto de 2021.

Prebisch, R. (2000). O desenvolvimento econômico da AL e alguns de seus problemas principais. In: Bielschowsky, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.

Preciado Coronado, J. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 28 de agosto de 2021.

Ricciardi, R. C. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 27 de agosto de 2021.

Robledo, M. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 13 de setembro de 2021.

Rocha Valencia, A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 28 de agosto de 2021.

Saraiva, M. G. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 24 de agosto de 2021.

Simonoff, A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 23 de agosto de 2021.

Tang, C. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 21 de agosto de 2021.

Tavares, M. C.; Serra, J. (1979). Além da Estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: Serra, J. (Org.), *América Latina: Ensaio de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

The Economist (2021, 02 de janeiro). The fruits of growth. Extreme poverty is history in China, officials say. Inequality is a different matter. *The Economist*. Recuperado de: <https://www.economist.com/china/2021/01/02/extreme-poverty-is-history-in-china-officials-say>. Acesso em setembro de 2021.

Uruguay Presidencia (2021, 26 de março). *Lacalle Pou apeló al pragmatismo para avanzar en la flexibilización del Mercosur*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-apelo-pragmatismo-para-avanzar-flexibilizacion-del-mercursosur>. Acesso em setembro de 2021.

Vadell, J. A. (2021a). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 25 de agosto de 2021.

Vadell, J. A. (2021b). China's bilateral and minilateral relationship with Latin America and the Caribbean: the case of

China–CELAC Forum. In: *Area Development and Policy*. DOI: 10.1080/23792949.2021.1974907.

Van Klaveren, A. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 13 de setembro de 2021.

Vianna, L. W. (1994). Introdução. In: *Cientistas Sociais e Vida Pública. DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 37(3), 357 a 403. Rio de Janeiro.

Vidarte Arévalo, O. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 17 de setembro de 2021.

Vidarte Arévalo, O. (Ed.) (2020). *La Alianza del Pacífico y su impacto bilateral*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú; Fondo Editorial.

Vieyra, E. F. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 7 de setembro de 2021.

Vigevani, T. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 23 de agosto de 2021.

Wanming, Y. (2021). Erradicação da pobreza: como a China conseguiu? *Correio Braziliense*. Recuperado de <https://www.correio-braziliense.com.br/opiniaio/2021/05/4921996-artigo-----erradica-cao-da-pobreza-como-a-china-conseguiu.html>. Acesso em: 20 de agosto de 2021.

Xinhua Net (2021, 6 de março). *Poverty Alleviation: China's Experience and Contribution*. Recuperado de: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/06/c_139860414.htm. Acesso em setembro de 2021.

Yuhui, Q. (2021). Entrevista concedida a Fábio Borges e Edith Venero Ferro no dia 20 de setembro de 2021.

Anexo. Lista de entrevistados

- Alan Fairlie (Perú)** Exparlamentario andino, representante del Perú. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2011-2016). Economista, Magíster en Comercio Internacional y Desarrollo en el Instituto Torcuato Di Tella y Doctor en Gestión Estratégica con mención en Innovación y Gestión en Educación Superior de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alberto Rocha Valencia (Perú/ México)** Profesor Titular e investigador en el Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, México. Doctor en Sociología por la Universidad de París VIII, Francia. Especialista en Política Internacional, Política regional, Integración Regional y Globalización. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI-CONACYT, México.
- Alberto Van Klaveren (Holanda/Chile)** Subsecretario de Relaciones Exteriores bajo el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2009). Exdirector de Planificación del MRE, Chile. Agente del Estado de Chile ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya (Controversia de delimitación marítima entre Chile y Perú). Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Alejandro Simonoff (Argentina)** Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor Titular en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Universidad Nacional de La Plata. Es miembro del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales y del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP).
- Andrea Ribeiro Hoffmann (Brasil)** Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Tubinga, Alemania. Profesora Titular del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro. Fue profesora invitada en la Universidad Libre de Berlín (2012-2015), la Universidad de Erfurt (2010-2012) y la London School of Economics (2008-2010).
- Andrés Malamud (Argentina)** Investigador principal del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa, Portugal. Doctor en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha sido investigador invitado en el Instituto Max Planck en Heidelberg y en la Universidad de Maryland, College Park.
- Celso Amorim (Brasil)** Exministro de Relaciones Exteriores de la República Federal de Brasil (2003-2010) y Exministro de Defensa de la República Federal de Brasil (2011-2015). Diplomático y profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia, Brasil.
- Charles Andrew Tang (China)** Presidente de la Cámara de Comercio e Industria Brasil-China (CCIBC). Miembro del Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial en San Pablo y miembro del World Policy Institute en Nueva York.

4. O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no Mercosul...

Daniela Perrotta (Argentina)	Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Secretaria de Desarrollo y Vinculación Institucional de la Universidad Nacional de las Artes (UNA). Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) sede UBA.
Detlef Nolte (Alemania)	Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Mannheim, Alemania. Profesor de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Investigador asociado del German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Hamburgo, Alemania y del Consejo Alemán de Relaciones Exteriores (DGAP). Exdirector del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) y exvicepresidente del GIGA.
Emanuel Porcelli (Argentina)	Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesor del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
Enrique Ferrer Vieyra (Argentina)	Ministro Jefe de Gabinete de la Subsecretaría del Mercosur y Negociaciones Económicas Internacionales de la República de Argentina.
Germán Camilo Prieto Corredor (Colombia)	Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Manchester, Inglaterra. Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.
Gustavo A. Arce (Uruguay)	Doctor en Economía por la Universidad de París. Profesor Titular de Economía de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Coordinador del grupo Docente de Economía y Coordinador del Área Socio Jurídica y Metodológica.
Jaime Preciado Coronado (México)	Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de París III, Francia. Profesor investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Fundador del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara y expresidente de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).
Janina Onuki (Brasil)	Doctora en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo (USP), Brasil. Directora del Instituto de Relaciones Internacionales (USP). Profesora Titular y Coordinadora del área de investigación de Relaciones Internacionales de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y del Área Temática Política Internacional de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP).
Javier Alberto Vadell (Argentina)	Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual de Campinas, Brasil. Profesor de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil. Profesor Visitante en la Escuela de Negocios de la Universidad de Jiaxing, China.
José Briceño Ruiz (Venezuela)	Doctor en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Profesor del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Marcos A. Bednarski (Argentina)** Ministro Director de Relaciones Económicas con Asia y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- Marcos Costa Lima (Brasil)** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual de Campinas, Brasil. Profesor de la Universidade Federal de Pernambuco, Brasil (UFPE). Director de Instituto de Estudios del Asia, UFPE. Exdirector de la Associação Brasileira de Relações Internacionais (2015-2017), Expresidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS (2011-2012).
- Marcos Robledo (Chile)** Subsecretario de Defensa de la República de Chile, bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Periodista y científico político de la Universidad de Chile, profesor en la Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- Mikio Kuwayama (Japón/Chile)** Exdirector y oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para AL y el Caribe (CEPAL, ONU).
- Miriam Gomes Saraiva (Brasil)** Doctora en Ciencia Política. Profesora Titular de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil (UERJ), Departamento de Relações Internacionais UERJ. Especialista en Estudios de Política Externa e Integración Regional.
- Mónica Bruckmann (Perú/Brasil)** Doctora en Ciencia Política por la Universidad Federal Fluminense, Brasil. Profesora del Departamento de Ciencia Política y del Programa de Pos-Graduación en Historia Comparada - PPGHC de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Coordinadora del Grupo de Trabajo Geopolítica, integración regional y sistema mundial de CLACSO. Coordinadora del Núcleo de Pesquisa de la UFRJ sobre Geopolítica, Integración Regional y Sistema Mundial - GIS/UFRJ.
- Raúl Cano Ricciardi (Paraguay)** Embajador, viceministro de Relaciones Económicas e Integración de la República de Paraguay (2020-2021).
- René A. Hernández (El Salvador/España)** Coordinador académico de la Comisión Económica para AL y el Caribe (CEPAL, ONU) y Economista consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Investigador del Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, España.
- Oscar Vidarte Arévalo (Perú)** Profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Coordinador del Grupo de Investigación de Política Exterior del Perú de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Qu Yuhui (China)** Ministro Consejero, Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. Vocero de asuntos económicos de la Embajada de la República Popular China en Brasil.

4. O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no Mercosul...

**Tullo Vigevani
(Italia/Brasil)**

Doctor en Historia por la Universidad de São Paulo (USP). Profesor Emérito y Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Estadual Paulista (UNESP). Investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporânea (CEDEC) y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología de Estudios de los EUA (INCT-INEU). Socio Emérito de la Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI, 2015). Homenageado por la Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP, 2018). Premio a la Mejor Obra Científica en el Concurso de la ANPOCS de 2019.

Fonte diplomática anônima brasileira

5.

América Latina y el Caribe en el orden post-pandémico

Escenarios prospectivos de China y Estados Unidos
en torno a la región al año 2030

Lorena Herrera-Vinelli, Alexis Colmenares y Lucía León

Introducción

Desde mediados del siglo XX e inicios del siglo XXI, una serie de transformaciones han tenido lugar. Venimos transitando una transición desde una modernidad a una etapa de cambio: modernidad líquida, modernidad reflexiva, sociedad postindustrial, posmodernidad, capitalismo tardío, Antropoceno, sociedad del riesgo, sociedad del rendimiento y del cansancio, posnormalidad (Bauman, 2015; Beck, Giddens y Lash, 1997; Bell, 2001; Cardoso de Mello, 1992; Maldonado, 2018; Han, 2016). Algunas de estas transformaciones se han producido como consecuencia de una creciente interdependencia política, económica, social y tecnológica entre los países, cambios sustanciales en la distribución de poder y una agenda internacional caracterizada por nuevos temas desafiantes para los

estados.¹ En el marco de estos nuevos desafíos, la pandemia del covid ha resultado ser la crisis más impactante que está cambiando al mundo en múltiples dimensiones. Algunos autores se refieren a estos nuevos cambios como la “nueva normalidad” (Bringel, 2020) o “normalidad de la excepción” (De Sousa Santos, 2020). En palabras de Boaventura de Sousa Santos “la pandemia actual solo empeora una situación de crisis a la que ha sido sometida la población mundial, en un contexto en que el capitalismo neoliberal ha incapacitado al Estado para responder a emergencias” (2020, p. 13).

Desde una perspectiva geopolítica, Bringel observa que, entre los nuevos elementos emergentes que comenzaron a visualizarse a partir de la irrupción del coronavirus están: las dinámicas de poder entre las grandes potencias, la afectación de la gobernanza global de la mano con el declive de los mecanismos multilaterales, las respuestas descoordinadas por parte de los Estados nacionales, la gestión deficiente de la pandemia centrada en el cierre de fronteras, restricciones de derechos humanos y “las narrativas y los discursos geopolíticos en disputa sobre el coronavirus y el mundo postpandemia” (2020, p. 176). Esto refleja en gran medida lo planteado por el sociólogo Zygmunt Bauman (2015) sobre la “modernidad líquida”, modernidad en donde los conceptos que dan forma a las relaciones sociales dejan de ser sólidos para dar paso a transformaciones que se desarrollan a una velocidad impresionante, lo cual conlleva a escenarios de mayor complejidad e incertidumbre.

Así es posible apreciar que, en lo concerniente a América Latina y el Caribe (en adelante ALC), la crisis del covid ha impactado sobre múltiples dimensiones. Desde esta mirada, el panorama económico

¹ Desde el siglo XXI, la composición de la agenda mundial se ha caracterizado por atender los desafíos relacionados con las nuevas amenazas transnacionales como la lucha contra el terrorismo, las redes organizadas transnacionales, el cambio climático, etc. En este contexto, el coronavirus irrumpe de manera inesperada en la escena internacional, posicionando a la agenda de la salud pública como un componente esencial de cada uno de los estados, al tiempo que desafía directamente a la economía global, las finanzas, la cooperación económica bilateral y multilateral y la capacidad de los estados para gestionar adecuadamente la pandemia, entre algunos elementos.

para ALC en 2020 fue poco alentador. De acuerdo con un informe del Banco Mundial, ALC sufrió una contracción económica de 7,2 %, misma que incluye una recesión más impactante que la pasada crisis financiera mundial de 2008 y la crisis de la deuda de la década de los 80 (Banco Mundial, 2020; Vidal, 2020). Para 2021, Brasil se posiciona como “el segundo país con más muertes por el nuevo coronavirus y el tercero con más contagios” siendo así “un epicentro mundial de la emergencia sanitaria después de Estados Unidos e India” (*France 24*, 2021). Mientras que Colombia, Bolivia y Ecuador se han incluido en el grupo de países “altamente expuestos a la caída de los precios del petróleo y gas” con contracciones económicas desde 4,9 % en el caso de Colombia, 7,4 % en cuanto a Ecuador y 5,9 % en el caso de la economía boliviana en el año 2020 (*BBC News Mundo*, 2020). Si bien la crisis de covid ha impactado profundamente sobre la agenda política, social y económica de diversos países y regiones a escala mundial, es importante señalar que, en el caso de ALC, previamente se venían desencadenando crisis constantes relacionadas, por un lado, con la apuesta por un modelo de globalización dominado por el neoliberalismo y el capitalismo financiero y, por otro, con modelos de gobernanza política que han rechazado dicho modelo económico. A esto se suman crisis políticas, financieras, económicas, institucionales y sociales que provocaron que los efectos de la pandemia del coronavirus se hayan sentido con mayor intensidad en diversos sectores.

Ahora bien, si queremos investigar los escenarios de Estados Unidos y China con ALC en una visión a corto y mediano plazo, debemos apostar por una mirada sistémica bajo el paradigma de la complejidad y considerar diversos elementos como la guerra comercial entre China y Estados Unidos, la matriz productiva de ALC y su dependencia económica, los préstamos otorgados y los sectores de localización de estos préstamos, la abundancia de recursos naturales latinoamericanos, la presencia de empresas transnacionales, la degradación ambiental, la presencia militar externa, la innovación y desarrollo tecnológico, entre los principales. Un primer elemento que se debe considerar para este análisis consiste así en la capacidad

que tienen estas potencias para desarrollar y ejercer un fuerte liderazgo a nivel mundial. Complementariamente, la reconfiguración de la globalización y de la geopolítica mundial, pueden representar factores de cambio profundo, intra y extrarregionales, a mediano y largo plazo, particularmente de cara a las dinámicas de juego de intereses interhegemónicos, que se expresarán en nuevo horizonte político para ALC en su relación política, comercial, financiera y tecnológica con China y Estados Unidos. Por ello, desde una perspectiva sistémica, es pertinente reflexionar sobre las proyecciones hegemónicas mundiales de China y Estados Unidos en un orden multipolar. En segundo lugar, el modelo de gobernanza política y económica de ambos países, que a la larga provocará tensiones y luchas por el acceso y control de los recursos naturales que se encuentran en ALC. Un tercer elemento consiste en los múltiples desafíos que implica para ALC superar el escenario pospandemia. Además de la necesidad de contrarrestar los efectos de la crisis en casi todas las dimensiones posibles de la agenda, ALC deberá reorientar sus esfuerzos para articular canales de cooperación y asistencia con aliados tradicionales como China y Estados Unidos, así como con nuevos aliados estratégicos para sus intereses como región.

La primera parte del estudio recurre a la aplicación del concepto de orden multipolar, con la finalidad de comprender los actores, tendencias y realidades que configuran dicho sistema, inmerso en una dinámica de orden-desorden (Morin, 2011). Esa misma estructura determina el orden y el caos, pero además determina cuál es la suerte futura del sistema internacional, pudiendo reconocerse que todo sistema posee una probabilidad futura determinada (Godet, 1993; H. de Jouvenel, 2006; Mojica, 2005). De allí la importancia que tiene la incorporación de elementos de la prospectiva estratégica para identificar imágenes de futuro. La segunda sección reflexiona sobre los matices del relacionamiento entre China y Estados Unidos con ALC en el orden multipolar a partir de elementos empíricos que sitúan el análisis en aspectos estratégicos de dicho relacionamiento. La tercera sección desarrolla la propuesta metodológica del estudio con la

finalidad de construir los futuros posibles de ALC al 2030, “futuribles” (B. de Jouvenel, 1964; H. de Jouvenel, 2006), basados en una mirada prospectiva. Metodológicamente el estudio se fundamenta en el enfoque de la prospectiva crítica desde una visión latinoamericana, “como herramienta de transformación social” (Noboa, 2020, p. 76). De esta manera, la mirada crítica de la prospectiva plantea preocupaciones sobre la incidencia en el presente para afectar el futuro de la sociedad que aspiramos vivir. Ello nos permite contar con categorías analíticas, metodologías e insumos apropiados, vinculados con la mirada posestructural y focalizados “en dismantelar el juego del poder subyacente en comprensión de determinados futuros, en su construcción y las metodologías, desde el entendido de que detrás de esas construcciones hay agendas e intereses de determinados grupos” (Noboa, 2019, p. 5). El cuarto acápite propone la narración del escenario más probable al 2030 identificado para la región latinoamericana en el contexto de la lucha de poder entre Estados Unidos y China en ALC. Un acápite final incluye las conclusiones del estudio.

El orden multipolar del siglo XXI: actores, tendencias y realidades

El actual sistema internacional parece estar cambiando. Por su parte, el orden mundial que se estableció después de la Segunda Guerra Mundial –con Naciones Unidas, Bretton Woods y, más recientemente, con la Organización Mundial del Comercio– está en crisis (Caffarena, 2017; Merino, 2016; Mouffe, 2007). Diversos autores están de acuerdo con que se está presentando un cambio de orden sistémico con el “advenimiento de un periodo inédito de la historia mundial” (A. Sánchez, 2018). Así, para Flockhart:

Los pronósticos estratégicos apuntan consistentemente a cambios significativos en las estructuras políticas, la demografía, la tecnología, los recursos, la economía y el medio ambiente, los cuales

probablemente cuestionarán aún más el orden existente y plantearán mayores demandas sobre sus capacidades institucionales para hacer frente a desafíos comunes. (2016, p. 3)

Se trata así de una forma completamente nueva y difusa de orden internacional, y todo apunta a que se acelerará en los próximos años. Pese a ello, no existe un consenso sobre el tipo de orden al que nos estamos dirigiendo. No obstante, es posible recurrir a una vasta literatura académica de corte neorrealista, neoliberal sobre la crisis del orden liberal, la gestión del liderazgo y el poder, así como el rol que debe desempeñar Estados Unidos en el actual sistema. Sin embargo, otros autores (Caffarena, 2017; Flockhart, 2016; Merino, 2016; Mouffe, 2007) han preferido decantarse por el concepto de orden multipolar conceptualizado como un sistema de múltiples órdenes.

En este sentido, Haass (2008) describe el sistema multipolar como “un mundo dominado por docenas de actores que poseen y ejercen diversos tipos de poder” (p. 66). Según el autor, dentro de este sistema no existe una potencia dominante, ni el poder está concentrado en dos únicos polos. Contrariamente, se trata de un sistema que cuenta con la posibilidad de formación de una estructura de potencias quienes a su vez establecen reglas en diversas dimensiones. Para Zakaria (2009), el orden multipolar plantea un mundo de mayor complejidad, en el cual la variable de mayor importancia no es la caída de Estados Unidos, sino el ascenso de nuevas potencias o polos de poder, dando así mayor protagonismo a potencias emergentes como China, India o países de ALC como Brasil, Chile o Argentina.

Complementariamente a esta perspectiva, es innegable que, a lo largo del siglo XXI, se han fortalecido los procesos de globalización e interdependencia que a su vez abrieron las puertas a la formación de un orden multipolar con nuevos actores. Es el caso de organismos internacionales, organizaciones sociales y empresas transnacionales, que generan nuevas formas de gobernanza global.² Erthal Abdenur

² La gobernanza global se entiende como “las estructuras y procesos mediante los cuales los actores, tanto políticos como sociales, desarrollan prácticas de intercambio,

y González (2018) abordan a la multipolarización como la interrelación de tres factores que han desencadenado diversos cambios estructurales en el sistema internacional. Como primer factor, reflexionan acerca del declive de la hegemonía de Estados Unidos por consecuencia de su permanente liderazgo en asuntos de guerra e intervención militar, así como por los efectos producidos por la crisis financiera del año 2008 (Cox, 2007; Erthal Abdenur y González, 2018). A pesar de las perspectivas que discuten sobre el declive de hegemonía de Estados Unidos (Abdenur y González 2018), este sigue siendo un actor relevante en términos de la agenda económica y de seguridad a nivel global. Sin embargo, el despliegue del poder político y económico de China desde su ingreso a la OMC en el 2001, sumado a una permanente articulación de sus estrategias con países de ALC, plasman una “lenta y ‘disimulada’ estrategia de disputa hegemónica posibilita espacios de negociación geopolíticas que en un marco de unipolaridad no se presentaban” (Martín Páez, 2019). El segundo factor consiste en el surgimiento de múltiples estrategias e iniciativas para contrarrestar el orden neoliberal impuesto por Occidente por parte de las potencias emergentes a través de coaliciones e instituciones. Ello “con el fin de amplificar sus demandas y expandir su influencia en la escena internacional se han unido cada vez más en coaliciones como BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) e instituciones como la infraestructura asiática Investment Bank [AIIB]” (Acharya, 2014; Erthal Abdenur y González, 2018; Onis, 2017). Un tercer factor se asocia con el sistema de gobernanza global construido por las potencias en el escenario de posguerra, mismo que no logró adecuarse a los desafíos y transformaciones que se produjeron

coordinación, control y adopción de decisiones en el sistema de gobierno de los Estados” (Pastrana et al., 2014). Dentro de la gobernanza global se direccionan políticas desde instituciones especializadas, sin centralizar las decisiones del sistema internacional en un solo canal; bajo este manejo, “el [equilibrio de] poder se encuentra en muchas manos y en muchos sitios” (Haass, 2008) como Estados, corporaciones, multinacionales, organizaciones y movimientos sociales, medios de comunicación, grupos armados, ONG, entre otros.

en este período, especialmente en términos de la nueva distribución del poder en el sistema.³

Con lo dicho hasta aquí, el estudio posiciona una transición hacia un orden multipolar, a partir de lo cual podemos examinar brevemente algunos hechos en torno al tipo de orden mundial a lo largo de la historia. Desde el siglo XV hasta nuestros días diversos actores internacionales se han venido sucediendo en distintos ciclos de poder: desde las ciudades-estado italianas al imperio holandés, pasando luego a la hegemonía marítima de Reino Unido hasta llegar al poder hegemónico de los Estados Unidos pos Segunda Guerra Mundial. Al finalizar cada ciclo, hubo un largo periodo de un “dualismo de poder”, en el que la potencia hegemónica no era lo suficientemente fuerte para dominar todo el sistema, pero tampoco había otro país lo suficientemente fuerte (aún) para ser el dominante (Schalk, 2020). La idea clave para comprender el cambio de orden internacional y de lucha por la hegemonía parece ser la transición, la cual contiene en sí los factores de cambio que impulsan las transformaciones de la estructura internacional.

Actualmente varias potencias revisionistas están sacudiendo los cimientos del orden actual. China y su política global de coexistencia

³ Dentro de este nuevo orden multipolar el manejo del poder ha sido el factor más relevante desde finales del siglo XX. La interpretación acerca del poder varía según la perspectiva que se analiza. Desde un abordaje realista, Morgenthau (1986), entiende el poder desde tres perspectivas: 1) el control de un actor sobre otro 2) la relación que existe entre quien ejerce el poder y quien obedece 3) las capacidades económicas, físicas y militares que respaldan a quien ejerce poder. Una mirada marxista plasmada por Max Weber (1964) establece al poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda la resistencia” (p. 43). Mientras que, desde una perspectiva conductualista, Easton (1968) plantea el poder “no como una cosa que se posea, sino como un fenómeno de relaciones, en la cual un actor o grupo de actores puede determinar las acciones de otros, satisfaciendo a los primeros” (p. 149). Para Karl Deutsch (1967), el poder consiste en “la capacidad para hacer que sucedan las cosas, que, de otro modo, no habrían sucedido. Es la producción de un cambio en la distribución de probabilidades de los acontecimientos del mundo [...] la capacidad para alterar los cambios que ya están en proceso y que seguirán adelante sin nuestra intervención” (p. 2).

pacífica y la promoción del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, complementado con la Belt and Road Initiative [BRI]; la intervención de Rusia en Georgia y anexión de Crimea con la invasión a Ucrania; el desarrollo de India como potencia regional y sus conflictos con su vecino Pakistán, entre otras. Estos países tienen en común su amplia base territorial y demográfica, así como su diversidad de recursos naturales y fuentes económicas. Igualmente, a los fines de proteger sus intereses nacionales y seguridad, su política exterior está dirigida a ampliar sus áreas de influencia.

Con el surgimiento de países revisionistas, el poder global se extenderá a una base más amplia de países emergentes como Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Brasil (Levaggi, 2016). Sin embargo, esto no significa una multipolaridad o que vayamos a un sistema multipolar en el corto plazo. Debemos recordar que, teóricamente, la multipolaridad se refiere a una distribución del poder en la que más de dos estados tienen cantidades casi iguales de influencia militar, cultural, financiera y económica. Sin embargo, la historia sugiere que el camino hacia un orden multipolar será muy diferente. Se espera que en el mediano y largo plazo se desarrolle un nuevo tipo de marco global a medida que la multipolaridad se traduzca en un “mundo de múltiples órdenes” (Flockhart, 2016), dentro de un sistema internacional altamente complejo, ambiguo, incierto e interdependiente. De tal manera, podría esperarse un orden multipolar en que los poderes o capacidades de poder estén distribuidas en diversos países y en diversos grados, en vez de que los países estén equilibrados económica, militar y financieramente como sugiere la teoría de la multipolaridad. Por tanto, la fragmentación del orden actual parece ser real y se desarrolla sin control. La pregunta que queda por responder en los próximos años será ¿Qué significa esto para el futuro del nuevo orden multipolar? La respuesta está en un rango entre la desesperanza y las nuevas utopías.

Para Sánchez (2018) la idea de la transición hegemónica se complementa con la dialógica del orden, caos, nuevo orden. Desde el punto de vista sistémico y de complejidad (Morin, 2011). La realidad

está estructurada con un determinado orden, produciéndose disfuncionalidades y desajustes periódicos que afectan al orden establecido previamente; esto ocasiona un caos dentro de determinados límites, y este caos genera un nuevo orden; así la realidad se presenta como dinámica en un cierto desorden mundial permanente. Este, de acuerdo a Sánchez:

[...] proviene de la descomposición del orden actual y que se transforma en nuevas formas ordenadas, pero donde la estabilidad o el equilibrio de poder entre estados no pueden ser garantizados; menos aún si se considera que cierta entropía del sistema provoca, en el reordenamiento actual, cierta pérdida de orden, de manera irreversible. (2018, p. 385)

La tesis de autores como Mouffe (2007), Flockhart (2016) y Caffarena (2017), entre otros, de que se avecina un mundo de múltiples órdenes, a pesar de la voluntad de las potencias hegemónicas y del nivel de cooperación que alcancen (A. Sánchez, 2018), supondrá una nueva arquitectura del sistema internacional para gestionar los desafíos en un mundo sistémico y global; esta perspectiva es provocadora precisamente porque nos hace reflexionar sobre la incertidumbre de la política internacional, el declive hegemónico, tensiones de todo orden y la transición como un proceso complejo y multidimensional cuyo resultado reflejará tanto la fragmentación, complejidad y la interdependencia que vivimos actualmente. Todo ello motivará a las potencias revisionistas como China a buscar ocupar su espacio en el nuevo tablero de ajedrez mundial, pero también a potencias tradicionales como Estados Unidos a reorientar diversas estrategias de articulación con diversos países y regiones. Con estos elementos, a continuación, reflexionaremos sobre los matices del relacionamiento entre China y Estados Unidos con ALC en esta transición hacia un orden multipolar.

Los matices del relacionamiento entre China con ALC en el orden multipolar: estrategias, acciones e instrumentos de articulación

Desde que el entonces premier chino Zhou Enlai proclamó el “People to people-exchange” como uno de los primeros programas de acercamiento con la región latinoamericana, basado en “el intercambio de personas entre los pueblos chino y latinoamericano para fomentar relaciones amistosas, el desarrollo económico y cultural, y la consolidación de nexos formales y diplomáticos” (Bingwen et al., 2012, p. 2; Herrera-Vinelli, 2021), una serie de estrategias, acciones e instrumentos de política exterior han tenido lugar. En este marco, los cinco principios de coexistencia pacífica enunciados por Enlai en la Conferencia de Bandung de 1955, consolidaron –en el discurso– ideales de convergencia entre la República Popular China (en adelante RPC) y la región latinoamericana. Dichos ideales se plasman en el respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial; acuerdo mutuo de no agresión; acuerdo mutuo de no intervención en los asuntos internos; igualdad y el beneficio mutuo; coexistencia pacífica (Enlai, 1955).

No obstante, años antes de este suceso, diversas iniciativas diplomáticas se emprendieron por parte de la RPC con ALC desde su consolidación en 1949, siendo Cuba el “primer país del hemisferio occidental en establecer relaciones diplomáticas con la nueva China” (Shixue, 2006, p. 64) en 1960. Esa misma década, varios países latinoamericanos intentaron normalizar relaciones con la RPC, no obstante, la presión de Estados Unidos produjo importantes retrocesos (Shixue, 2006). Para China, la importancia de tejer relaciones diplomáticas con diversos países de la región consistía en mitigar la influencia ganada por Taiwán en ALC⁴ (Bingwen et al., 2012; Zhiliang,

⁴ En la primera década del siglo XXI, la RPC reforzó una estrategia de política exterior orientada en recuperar sus antiguos aliados, especialmente centroamericanos, que reconocían a Taiwán como la única China. Dicha estrategia tuvo sus primeros efectos en el año 2007, cuando Costa Rica se convirtió en el primer país centroamericano en apostar por el establecimiento de relaciones diplomáticas con la RPC,

2007). Por su parte, en la década de los años setenta, la RPC retornó al Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, proceso que involucró el apoyo de diversos países latinoamericanos (Herrera-Vinelli, 2021). Así también, se gestaron las primeras alianzas estratégicas generadas con la región donde “Brasil fue el primer país latinoamericano en establecer una Asociación Estratégica con China en 1993” (Bonilla Soria y Herrera-Vinelli, 2020); se produjo un marcado afianzamiento económico con diversos países de la región como resultado de la implementación del modelo chino *open doors* en 1978; y una mayor interacción con China por su presencia en diversos organismos multilaterales.

En este sentido, China ha recurrido a la implementación de una serie de estrategias con la región como son las alianzas con diversos países latinoamericanos. Para Zhongping y Jing (2014, p. 14) estas tienen dos aristas: unas son defensivas (orientadas a proteger los intereses de China) las otras, asertivas (buscan propiciar un ambiente favorable para el posicionamiento de intereses de China). Como potencia emergente, las acciones de la RPC se han venido desarrollando a partir de una amplia red de relaciones políticas, económicas, comerciales, financieras y de cooperación. Si bien el relacionamiento que ha marcado China con algunos países, incluido los de Latinoamérica a inicios del siglo XXI, ha estado marcado por relaciones de mayor interdependencia, esta es asimétrica, situación que se ha venido acentuando no solo por la inclinación de los más débiles a buscar alianzas con estados poderosos, sino también por las limitaciones de sus mercados internos y de las vulnerabilidades de estos en diversos ejes, buscando la protección política y económica de la potencia asiática (Herrera-Vinelli, 2021).

durante el segundo mandato del ex presidente Oscar Arias. Panamá fue el segundo país en establecer relaciones con la RPC, en el mandato de Juan Carlos Varela en 2017. El tercero, El Salvador, en el régimen de Salvador Sánchez en 2018. El primer país caribeño fue República Dominicana durante la Presidencia de Danilo Medina en 2018 (Herrera-Vinelli, 2021).

De acuerdo con Bernal-Meza (2016), China representa una dualidad: cambio y continuidades. Por una parte, representa el cambio y transición de una carrera hacia la hegemonía mundial. China, como potencia emergente, es el único país que dispone de los elementos de poder materiales e ideacionales capaces de desafiar –en el mediano y largo plazo– la hegemonía global de Estados Unidos. Entre ellos, el ascenso de poder militar chino, la riqueza con que cuenta este país, expresada en recursos naturales, económicos y demográficos, y su rol como actor de peso en la economía mundial. Así, China se ha convertido en la nueva gran potencia emergente que ha desafiado abiertamente la hegemonía de Estados Unidos. Por otra parte, China simboliza también la continuidad, al producirse estas transformaciones en un contexto de la aceleración de la globalización y del sistema capitalista mundial. No debemos olvidar que luego de la revolución comunista, el Partido Popular Chino supo adaptarse a las nuevas realidades del sistema y conducir el desarrollo de la RPC hacia una economía de mercado. De tal modo, si bien China no comparte los valores y principios democráticos liberales de Occidente, se ha convertido en parte del engranaje que mantiene y fortalece el sistema capitalista global (Xing, 2010).

En este contexto, uno de los sucesos más representativos del siglo XXI, consistió en el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio [OMC] el 11 de diciembre de 2001,⁵ siendo la agenda comercial, uno de los principales ejes de la relación sino-latinoamericana. De acuerdo con el Director General Adjunto de la OMC, Alan Wolff, “la adhesión de China a la organización aceleró el proceso de reforma económica interna del país”, así también permitió que la RPC alcance un desarrollo económico relevante en el escenario internacional (Organización Mundial del Comercio, 2020). En el caso del intercambio comercial sino latinoamericano, el mismo alcanzó

⁵ El proceso de negociación de la RPC para retornar como parte contratante del GATT y su adhesión final a la OMC tomó un periodo de 15 años (1989-2001). Fueron 20 reuniones del Grupo de Trabajo en el periodo del GATT, mientras que 18 reuniones en el periodo de la OMC (Organización Mundial del Comercio, 2020).

un monto de 5 267 millones de dólares en el 2001 y 74 000 millones de dólares para el 2015 (Herrera-Vinelli, 2021). Por tanto, China se posicionó como uno de los socios comerciales más importantes de ALC, particularmente en materia de importaciones. Esto, en un contexto en el cual la estructura exportadora de China está compuesta en un 93 % por productos manufacturados y tan solo un 7 % de otros productos (UNCTADSTAT, 2020). Para Martín Páez, el 95 % del comercio sino latinoamericano está representado por las exportaciones de seis países latinoamericanos: Brasil, Chile, Perú, Venezuela, Argentina y México. Dicha dinámica está a su vez representada por un único producto caracterizado por un bajo valor agregado (2019).

Entre los principales instrumentos de política exterior, la RPC ha esbozado dos Libros Blancos para la región. El primero, el Libro Blanco 2008 con líneas de acción en cuatro áreas estratégicas: área política –fortalecimiento del diálogo político, intercambios de alto nivel, fortalecimiento de la cooperación en asuntos internacionales–; área económica –comercio, inversión, finanzas, infraestructura, asistencia económica y técnica, cooperación multilateral–; área cultural –cooperación científica, tecnológica y educativa, social, sanitaria, médica, medio ambiente, pobreza– y área de la paz, seguridad y justicia –intercambio militar, cooperación en defensa, colaboración en el ámbito de la seguridad no tradicional– (República Popular China, 2008).⁶ Por su parte, el segundo Libro Blanco 2016, contempla una “nueva fase en la cooperación integral” con ALC. La misma implica la profundización de las relaciones en las áreas políticas, económicas, culturales y de seguridad, incluyendo la coordinación internacional en organismos internacionales, la lucha contra el cambio climático y la coordinación de políticas en el sistema multilateral de Naciones Unidas. Así también, en los espacios sobre gobernanza económica global y mecanismos regionales como los Foros CELAC-China

⁶ Ese mismo año, China se adhirió como miembro del Banco Interamericano de Desarrollo en calidad de país donante con un aporte de USD 350 millones (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008).

(Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, 2016). Los Libros Blancos chinos establecen así una agenda multidimensional de política exterior de RPC hacia ALC que a su vez delinea un amplio marco de cooperación en temas estratégicos para sus intereses en la región.

El financiamiento internacional chino resulta uno de los aspectos centrales de la relación sino latinoamericana. Desde el año 2005 hasta el año 2020, se ha situado en USD 137 billones, lo cual, de acuerdo a Gallagher y Myers (2020), corresponde a préstamos concedidos a diversos países latinoamericanos y empresas estatales.⁷ La mayoría de países en la región han recurrido a los préstamos chinos en los últimos años, entre los cuales encontramos a Trinidad y Tobago, Bolivia, Jamaica, México con USD 8,2 billones en préstamos; mientras que República Dominicana, Surinam, Costa Rica, Cuba, Guyana, Barbados y Perú con un monto situado en USD 2 210 millones (Gallagher y Myers, 2020). Similarmente, este comportamiento se observa en el ámbito de las inversiones en el caso de la región sudamericana con un monto total de USD 178,37 billones en el periodo 2005-2020, siendo los principales sectores: energía con USD 101,25 billones; metales con USD 36,32 billones y transporte con 18,29 billones (The Heritage Foundation, 2020). Martín Páez señala que, “el 89 % de las empresas chinas que invierten en el exterior son de propiedad privada, sin embargo más del 63 % de sus acciones pertenecen a empresas públicas” (Martín Páez, 2019; Pérez Ludueña, 2017).

A esto se añade una de las mayores iniciativas globales durante el gobierno de Xi Jinping en el año 2013, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Aunque, al inicio, la región no estaba contemplada como actor estratégico de dicha iniciativa, diversos países latinoamericanos se han unido paulatinamente a

⁷ Por ilustrar este punto, Venezuela registra un total de 17 créditos, Brasil 11, Ecuador 15 y Argentina 12. Dichos países se mantienen como los principales receptores de préstamos chinos con un monto de USD 137 billones, siendo los principales sectores la energía, minería, infraestructura y asistencia al desarrollo en el periodo 2005-2020 (Gallagher y Myers, 2020).

ella como Panamá, Uruguay, Ecuador, Venezuela, Chile, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Cuba y Perú (*BBC News Mundo*, 2019b). Sin embargo, Argentina, Brasil, Colombia y México, cuyas economías representan el 70 % del PIB de la región, aún no han suscrito un acuerdo de adhesión (*Diálogo Chino*, 2020). Siguiendo a Müller-Markus, se trata de un proyecto transnacional de inversiones que, por un lado, se inspira en la antigua Ruta de la Seda que conectaba el Asia con Europa y, por otro, se afianza como instrumento para restaurar y legitimar el resurgimiento de la RPC como potencia mundial (2016, p. 1). En palabras de la autora, la iniciativa *One Belt, One Road* propone

[...] múltiples sectores de cooperación que se centran primordialmente en la inversión y construcción de una red de infraestructuras y en el comercio a través de estas. Asimismo, abarca además los ámbitos de finanzas, I+D, medicina, ciencia y tecnología, intercambio cultural y académico, diálogo entre partidos políticos, parlamentos y ONG, entre otros. (Müller-Markus, 2016, p. 2)⁸

Para Merino (2020), dicha iniciativa “impulsa una nueva arquitectura financiera de escala mundial, como el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura y el Banco de los BRICS” (p. 12), misma que ha restado primacía a las propuestas neoliberales tradicionales para ALC como son el FMI y el Banco Mundial (2020, p. 12). De acuerdo con Erthal Abdenur y González (2018), la importancia de la iniciativa *One Belt One Road* se inscribe en el marco de la cooperación transregional de China hacia el mundo en el siglo XXI, teniendo así una relevancia multidimensional para la región latinoamericana; la primera, una relevancia económica en la que se articulan los temas de comercio e inversiones; la segunda, alineamientos políticos, y la tercera, implicaciones en materia de seguridad (2018, p. 8).

⁸ El capital inicial para su financiamiento estuvo a cargo de los bancos chinos por un monto de USD 40 000 millones en 2015; el mismo año, el Banco Asiático de Inversión [BAII] se sumó con USD 100 000 millones, mientras que USD 69 500 millones fueron financiados por el gobierno de Xi Jinping y bancos chinos en 2017 (*BBC Mundo*, 2017).

Sin embargo, la crisis del coronavirus ha impactado sobre la reconfiguración de este proyecto emblemático en diversos ejes. Esencialmente, el impacto tiene lugar como resultado de las restricciones impuestas por diversos países en torno a la movilidad de personas y bienes, pero, también, por la ralentización de los procesos productivos a escala global con repercusiones en las cadenas de suministro. En el caso de ALC, por un lado, se evidencia una notable disminución de nuevos proyectos de infraestructura en la región, sumado al alto índice de la deuda que diversos países mantienen con bancos chinos.⁹ En este marco de crisis, China ha propuesto dos iniciativas complementarias: La Ruta de la Seda de la Salud y la Ruta de la Seda Digital (*Diálogo Chino*, 2020).

En el marco de la Ruta de la Seda de la Salud, la RPC ha desarrollado múltiples iniciativas de cooperación con diversos países en el contexto de la crisis del covid. Uno de los principales, el conocido como “diplomacia de las mascarillas” que ha incluido donaciones de equipos médicos, pruebas para detección del covid, entrega de insumos, entre los principales. Hasta el momento, la RPC ha proporcionado 230 millones de dosis de vacunas contra el coronavirus a 18 países latinoamericanos (*El Comercio*, 2021). Venezuela fue uno de los primeros países latinoamericanos en recibir ayuda económica para luchar contra la pandemia, tras la respuesta negativa por parte del Fondo Monetario Internacional en la concesión de un préstamo de USD 5 000 millones (*El Diario*, 2020).

Así también, la crisis del covid ha repercutido sobre la capacidad prestamista de China para ALC. Si bien China se había convertido en un actor fundamental como acreedor de la región, la pandemia vino a cambiar esta situación. Según un estudio realizado por la Universidad de Boston y Diálogo Interamericano, las dos más importantes instituciones financieras chinas, el Eximbank (Banco de

⁹ Entre los principales bancos chinos que han otorgado préstamos a diversos países de la región se destacan el China Development Bank y China Export-Import Bank (Gallagher y Myers, 2020).

Exportación-Importación de China) y el China Development Bank [CDB] (Banco de Desarrollo de China), en 2020 no emitieron créditos para el financiamiento de Latinoamérica (BBC, 2021). Era la primera vez en quince años que China no ofrecía su oferta crediticia para financiar proyectos en América Latina. Un hecho que tiene algo de paradójico si tomamos en cuenta el interés que venía manifestando China para posicionarse en la región a través del financiamiento de megaproyectos de infraestructura.

Pese al escenario de crisis, inestabilidad e incertidumbre que ha desencadenado la pandemia covid, China es la gran ganadora de la economía mundial. De acuerdo con un reciente informe del Banco Mundial, las economías avanzadas y de mercados emergentes y en desarrollo proyectaban un crecimiento mundial negativo de $-4,4\%$ en 2020. Contrario a este escenario, la RPC logró un crecimiento económico de $1,9\%$ para el 2020 y las proyecciones apuntan a un $8,2\%$ en el 2021 (Fondo Monetario Internacional, 2020). Esto se explica, en parte, por la recuperación del Renminbi chino conforme aumentaron los precios de las exportaciones, así también por los niveles que alcanzó la inversión pública en dicho país. Al respecto:

[...] las cifras del PIB del segundo trimestre sorprendieron favorablemente en China (donde, después del levantamiento parcial del confinamiento a comienzos de abril, la inversión pública contribuyó a estimular la actividad y la llevó de nuevo a un nivel de crecimiento positivo en el segundo trimestre). (Fondo Monetario Internacional, 2020)

En este marco, el XIV Plan Quinquenal chino pretende consolidar el gran Salto Delante de la RPC a través de “un socialismo moderno” en donde estarían definidos los lineamientos de la economía, el desarrollo y la autosuficiencia hasta el 2025 (De la Cal, 2020). Entre las principales metas que abarcaría este plan constan: “avances tecnológicos para aumentar el consumo doméstico, mejorar el comercio, limpiar la atmósfera y defender a la nación de las amenazas externas” (De la Cal, 2020). Uno de los elementos relacionados con la Ruta de la Seda

Digital consiste en la autosuficiencia tecnológica que la RPC asegura haber implementado a través de mecanismos como una moneda digital oficial, inteligencia artificial para temas relacionados con la salud pública y robótica para desarrollar procesos de producción industrial. Sobre el liderazgo tecnológico de China hacia el 2030, el director general adjunto de la OMC, Alan Wolff manifestó: “China ha ascendido rápidamente en la cadena de valor, creando industrias de talla mundial en todos los ámbitos, desde el 5G hasta la inteligencia artificial, pasando por la biotecnología y la informática cuántica” (Organización Mundial del Comercio, 2020). De hecho, Huawei se ha posicionado en diversos países de ALC como una de las empresas que ha ganado mayor liderazgo en el ámbito de la tecnología y comunicaciones, especialmente, en el mercado de la venta de teléfonos inteligentes en donde su participación en el mercado pasó de 2,3 % en 2013 a 9,4 % en 2018, ganando además, una serie de contratos “para ofrecer soporte y construir redes de telecomunicaciones en más de 20 países de América Latina y el Caribe” (*BBC News Mundo*, 2019c).¹⁰ Otra empresa china es ZTE, una de las grandes innovadoras en la tecnología 5G que, junto con Huawei, se posicionan dentro de las cinco empresas globales líderes en este campo (*Diálogo Chino*, 2020).

Los matices del relacionamiento entre Estados Unidos con ALC en el orden multipolar: estrategias, acciones e instrumentos de articulación

La relación de Estados Unidos con ALC ha estado delimitada por “presunciones hegemónicas” con intereses geopolíticos, comerciales y económicos (Morales, 2017). Manning (1977) define tres etapas que han marcado la pauta a lo largo de esta relación desde el siglo XX:

¹⁰ Estos países incluyen a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela (*BBC News Mundo*, 2019c).

1) bloqueo a potencias extranjeras, 2) paternalismo, y 3) surgimiento de políticas bilaterales o multilaterales y planes “intermésticos”. La primera etapa de esta relación estuvo marcada por la importancia geoestratégica que tiene para ALC la cercanía que mantiene con dicho territorio, ocasionando que durante la primera etapa bloqueara el establecimiento de puntos de apoyo de potencias extraterritoriales como Europa y China (Lowenthal, 2006). De la mano de los cambios del sistema internacional, durante la segunda etapa a finales del siglo XX, se ejecutaron planes en temas de seguridad, económicos, sociales y políticos (Lowenthal, 2010). Los que incluyeron la intervención en las elecciones de Chile de 1964 (Lowenthal, 1977) la invasión militar a Bahía de Cochinos en 1961, una serie de intervenciones militares en Centroamérica a lo largo del siglo XX y programas de ajuste estructural asociados al intervencionismo económico en ALC por parte de las instituciones de Bretton Woods.

Finalmente, la tercera etapa de esta relación se ha orientado hacia la implementación de proyectos de “asistencia para el desarrollo” (Tirado et al., 2017), en la interacción comercial marcada por la negociación de TLC’s bilaterales (Bonilla Soria y Herrera-Vinelli, 2020) y proyectos orientados a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, teniendo como ejemplo de esta etapa el caso de Colombia, donde la cifra de asistencia asciende a USD 14 mil millones entre 1999 y 2019 (Lajtman y Arias, 2019). Estas etapas resaltan una política exterior estadounidense marcada por los cambios del orden mundial, las transformaciones tecnológicas y las políticas bilaterales y multilaterales que han tenido efecto tanto a nivel internacional como doméstico en Estados Unidos y ALC (Fuentes, 2004). En el periodo 2000-2020 se destacan tres presidencias que, a pesar de las diferencias ideológicas, reajustaron los planes de política exterior, manteniendo de manera permanente premisas como el mantenimiento del liderazgo mundial, el fortalecimiento de las democracias de los gobiernos de la región y el fortalecimiento de políticas y planes unilaterales o bilaterales (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2002, 2006, 2015, 2017).

El ascenso de George W. Bush a su primer mandato presidencial (2001-2004) venía marcado por el proceso de redefinición del rol de Estados Unidos como potencia mundial, especialmente en materia económica y militar (Cordovez, 2001), articulando una estrategia con miras al fortalecimiento de la democracia y el libre mercado como principios determinantes para estabilizar y así ampliar su hegemonía en el escenario global (Cardona et al., 2004). Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 reorientaron su atención hacia asuntos de seguridad interna, regional y mundial, pasando a implementar estrategias hacia la “guerra o lucha contra el terrorismo” (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2002) que marcaron el resto de su primer periodo y el desarrollo de su segundo periodo presidencial entre 2005-2009.

Posteriormente a los atentados terroristas del 11S, Bush desarrolló una “obsesión por Irak” (Heine, 2002) que delimitó la agenda de este gobierno, dejando de lado los planes iniciales. El plan de seguridad nacional, salido a la luz pública un año después de los atentados terroristas, mostraba cambios significativos en la reconfiguración de Estados Unidos. Si ciertamente se mantenían como metas el libre comercio, las relaciones pacíficas con otros Estados y el respeto a la dignidad humana (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2002), tuvo lugar una intensa reconfiguración en la organización gubernamental de Estados Unidos en función de mejorar la seguridad interna del país. Este proceso afectó directamente la relación con ALC debido a que, aunque surgió una preocupación en términos geopolíticos y geoestratégicos, la relación quedó congelada, viéndose un “menor espacio para la agenda de América Latina en Estados Unidos, bilateralización de la agenda comercial, y securitización de la agenda multilateral” (Fuentes, 2004).

Aunque en los planes de trabajo del gobierno de Bush se menciona como uno de los objetivos la formación de coaliciones con los miembros de la región, el apoyo a potencias emergentes y el fortalecimiento de los organismos regionales como la OEA (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2002), el manejo de la región como tal

se canalizó por separado según “una agenda iniciada e impuesta por Estados Unidos” (Bustamante, 2004) siendo la bilateralización el modelo y la norma de las relaciones. Este contexto ocasionó que, durante ambos mandatos del gobierno de Bush, ALC (vista como región) no fuese prioridad dentro de los planes, políticas y programas estadounidenses, a excepción de casos específicos relacionados con la agenda de seguridad con Colombia y Bolivia bajo la premisa de la lucha contra el narcotráfico (Bustamante, 2004). Bush propuso así algunas reformas hacia la región en temas como la migración, narcotráfico y libre comercio, sin embargo, dichas propuestas no fueron implementadas por la negatividad que expresaban los sectores internos¹¹ en materia económica y política (Fuentes, 2004). A la par, Bush realizó visitas frecuentes a países de la región como Argentina, México y Brasil impulsando así una agenda basada en el desarrollo de relaciones bilaterales beneficiosas para las economías semi industriales, las que se reconocían como sus principales aliados en la “cruzada contra el mal” (Plaza, 2017).¹²

Por su parte, Barack Obama (presidente en dos períodos, 2009-2013 y 2014-2017) asume la presidencia de Estados Unidos en medio de una de las crisis económicas y financieras más intensas de la historia moderna del sistema internacional.¹³ Este acontecimiento marcó una vez más la pauta para la relación del nuevo gobierno con ALC. Para el momento de la llegada de Obama a la presidencia, Estados Unidos había perdido de manera significativa su influencia en la región, en comparación con los siglos XIX y XX (Bryan, 2009). Para

¹¹ El senado y el sector empresarial no dieron su apoyo a políticas que beneficiaran a actores externos en medio de la recuperación económica y social que vivía EE. UU. pos-11S.

¹² Con otros Estados como Cuba, Bolivia, Colombia y Venezuela el gobierno de Bush mantuvo relaciones más tensas que se delimitaban por las diferencias políticas y estratégicas que desarrollaba cada país en el ámbito doméstico (Bustamante, 2004). Algunos de los acuerdos suscritos durante la presidencia de Bush fueron: Tratado de libre comercio con Chile (2003); Tratado de libre comercio con Centroamérica-República Dominicana (2004); Tratado de libre comercio con Perú (2003), a los que se suman las negociaciones con Colombia y Panamá (Prud'homme, 2009).

¹³ Crisis de la burbuja inmobiliaria del 2008.

contrarrestar esta situación, Obama defendió su plan de gobierno con el propósito principal de “reestablecer el liderazgo [de Estados Unidos] en el hemisferio” (Prud’homme, 2009),¹⁴ al mismo tiempo que buscaba su recuperación en torno a la crisis del 2008 y establecer mejores estrategias de seguridad en el plano doméstico, regional y global. En función de cumplir estas estrategias, el relacionamiento de Obama con los países de ALC estuvo marcado por matices como:

1. Protección de derechos humanos y defensa de la democracia
2. Promoción del libre comercio
3. Política generalmente benigna hacia la inmigración legal
4. Fortalecimiento de los organismos multilaterales
5. Pacificación en América Central
6. Disposición a recurrir al uso de la fuerza militar y otras medidas coercitivas
7. Cooperación y conflicto con Cuba
8. Militarización de la política hacia el narcotráfico. (Domínguez, 2010)

Complementariamente, durante su mandato Estados Unidos buscó desarrollar una estrategia de seguridad más estructurada mediante la cual se reorganizaron las fuerzas internas (ejército y sector privado) y se elaboró una nueva hoja de ruta que replanteó una nueva era de relaciones multilaterales desde un enfoque conciliador (Del Prado, 2009). Si ciertamente el tema central que ocupaba a Estados Unidos para ese momento era la Guerra de Irak, ALC comenzaba a formar parte de la agenda debido al “giro a la izquierda” que transcurría desde principios del siglo, liderado particularmente por Cuba y Venezuela. Según la visión estadounidense, dichos países representaban una amenaza para la democracia y facilitaban la proliferación del narcotráfico regional creando un ambiente de tensión entre este gobierno y la región. Las consecuencias de la divergencia entre las propuestas iniciales hacia ALC y las acciones adoptadas durante el gobierno de Obama se evidenciaron en la V Cumbre de las Américas del año 2009. Aunque durante este evento Obama ofreció un discurso conciliador y aseguró que ningún país de ALC era considerado

¹⁴ Discurso de Obama 2008, traducción de Jean-François Prud’homme (2009).

una amenaza, este tuvo que enfrentarse a la negativa a suscribir a la Declaración Final de Puerto España que en solidaridad con Cuba y las sanciones recibidas de parte de Estados Unidos expresaron los países del “Eje Bolivariano”.¹⁵ Es en el año 2011 que Obama realiza su primera gira por Latinoamérica durante la cual visitó Chile, Brasil y el Salvador utilizando estas visitas como estrategia para reforzar el discurso en el que solicitaba a los países y mandatarios de ALC “pasar la página de las pugnas ideológicas” (Ayuso, 2016).

Finalmente, el mandato de Donald Trump (2017-2020) trajo consigo la identificación de metas nacionales como “America First” y “Let’s Make America Great Again”. Para cumplir este plan, Trump estableció dos líneas de acción principales, enfatizando, por un lado, en el área regional la necesidad de mejorar los valores democráticos e intereses económicos de los países del hemisferio occidental, buscando garantizar una seguridad hemisférica y limitar las oportunidades de enemigos extraterritoriales (SNN, 2017). Mientras que, en el área internacional extra territorial, buscó aplicar estrategias que contrarrestaran el peso geopolítico de China y Rusia en la región (Grabendorff, 2018). La estrategia propuesta y desarrollada por Trump se alejaba completamente de la estrategia tradicional de Estados Unidos y la política de no intervención que venía manejando Obama durante su gobierno. Un ejemplo de esto fue el trato que Trump otorgó a los gobiernos de Cuba y Venezuela, estableciendo en el plan de seguridad del 2017 la acción de aislamiento hacia los gobiernos de estos países por negarse a actuar responsablemente en la construcción de la paz hemisférica (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2017; Guida, 2018).

A la par que desarrolló un discurso alrededor de la construcción de paz hemisférica, Trump marcó la pauta en cuanto a la participación multilateral en el ámbito económico y de cooperación. Económicamente se estableció como objetivo un comercio justo y recíproco que fortaleciera el mercado interno (Departamento de

¹⁵ Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

Estado de Estados Unidos, 2017; Tovar Ruiz, 2018), mientras que, en el área internacional, su mandato se caracterizó por la lucha comercial contra China, desacuerdos con países de la OTAN y tensiones con países como Irán y Corea, fortaleciendo el manejo de los asuntos mediante la base de acuerdos bilaterales.

La lucha comercial entre Estados Unidos y China se vivió con mayor fuerza durante el mandato de Trump debido a la solicitud y amenazas realizadas por este al gobierno chino en pro de cumplir con la reducción de déficit fiscal que presentaba Estados Unidos para el 2018.

China no otorgó una respuesta positiva a la solicitud de Trump. Frente a ello, el exmandatario impuso aranceles a más de 200 bienes provenientes de China (González García, 2020). En este contexto, es importante señalar que el documento “Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América” publicado en el mandato del expresidente Donald Trump en el año 2017 confronta directamente a China y Rusia en términos del desafío que ambos representan para sus intereses y seguridad en diversos ejes, como el económico, militar y el control de la información. “Están decididos a hacer que las economías sean menos libres y menos justas, para crecer sus ejércitos y controlar la información y datos para reprimir sus sociedades y ampliar su influencia” (The White House, 2017, p. 2). En este marco, el documento destaca con preocupación el incremento de las capacidades militares y nucleares de China que podrían amenazar la infraestructura estratégica estadounidense, enfatizando que su modernización militar y crecimiento económico resultan del acceso que ha tenido la RPC a la economía de la innovación de Estados Unidos. Otro aspecto, consiste en el reconocimiento de la potencial influencia política de China y Rusia en el sistema internacional y la manera en la que estos países “impugnan nuestras ventajas geopolíticas y tratando de cambiar el orden internacional a su favor” (The White House, 2017). Sin embargo, en el caso de China, dicha influencia es además económica y se refleja en los proyectos chinos de infraestructura así como en las inversiones efectuadas en países en

desarrollo con las cuales busca “obtener ventajas competitivas contra Estados Unidos” (The White House, 2017).

La guerra comercial entre Estados Unidos y China ocasionó, una vez más, que ALC quedara en segundo plano dentro de la agenda de Estados Unidos. Si ciertamente se planteó un discurso de paz hemisférica, desde sus inicios el gobierno de Trump estuvo delimitado por un discurso de fronteras cerradas que demostró públicamente en la propuesta de construir un muro para separar México de Estados Unidos (Simon y Kanno-Youngs, 2021), en torno a frenar la migración indocumentada de ciudadanos de toda ALC que cruzan por los pasos ilegales desde México hacia dicho país; mientras que, durante todo su mandato se realizaron serias acusaciones en contra de los gobiernos de Cuba y Venezuela categorizados como gobiernos autoritarios.¹⁶

A pesar de que el fortalecimiento de la relación con ALC no ha sido la prioridad para Estados Unidos, se ha mantenido una línea permanente de acuerdos comerciales, financiamiento y cooperación. Según fuentes del Departamento de Estado de Estados Unidos, para el año 2019, el comercio de bienes y servicios entre ALC y Estados Unidos superó los USD 1,9 billones. Los principales socios comerciales fueron México, con USD 256,6 mil millones; Brasil, con USD 42,9 mil millones; Chile, con USD 15,7 mil millones, y Colombia, con USD 14,7 mil millones (Office of the United States Trade Representative, 2021).

Otra fuente de intercambio ha sido el financiamiento de proyectos de cooperación que Estados Unidos ha patrocinado en ALC mediante la figura de asistencia para el desarrollo. Para el año 2019, Estados Unidos entregó más de USD 1,7 billones a Brasil, Colombia

¹⁶ Más allá de estas acciones condenatorias, en realidad no existió una estrategia hasta comienzos del 2020, momento previo a la campaña presidencial durante la cual Trump expresó su deseo de ser reelegido como presidente y buscaba ganar a su favor el voto latino que cada día crece más en Estados Unidos (M. Sánchez, 2020). A pesar del debilitamiento de los planes de política exterior hacia ALC por parte del gobierno de Trump, durante su mandato se mantuvieron aliados estratégicos en la región como lo fueron Colombia, Brasil, Chile y Ecuador (Cosoy, 2016; *BBC News Mundo*, 2019; Agencia EFE, 2020; Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2020).

y México, monto al que se suman los aportes menores realizados a países como Honduras, Paraguay y Perú, entre otros (Romano et al., 2020).

Dentro de la figura de asistencia para el desarrollo, uno de los actores que más ha resaltado en la cooperación no reembolsable en ALC es la United States Agency for International Development (USAID por sus siglas en inglés). Mediante esta agencia, Estados Unidos ha incentivado el desarrollo de múltiples iniciativas denominadas como sociales y democráticas en sectores como salud, seguridad, educación, infraestructura, seguridad o narcotráfico. Bajo esta figura de cooperación, durante el año 2019 USAID entregó a Colombia USD 23 309 381, Guatemala USD 151 068 750, México USD 55 551 493, Perú USD 52 576 976, Brasil USD 27 099 344 y Paraguay el país con menor recepción de fondos USD 6 258 856 (USAID, 2021).

También se añade la creación de organismos como *Growth in the Americas* iniciativa mediante la cual se busca generar un ambiente propicio para las inversiones de las empresas privadas estadounidenses en materia de energía e infraestructura, buscando así una mayor inversión y crecimiento de estos sectores en ALC. Los únicos países de la región que no forman parte de esta iniciativa son Venezuela, Cuba y Nicaragua debido a las diferencias políticas de Estados Unidos con los mismos (García, 2020). Mediante la misma, Estados Unidos canaliza intenciones como la inversión de casi USD 2 000 millones en países como Honduras y Guatemala en materia de infraestructura (U. S. Department of State, 2021). Una vez analizados los elementos presentados en esta sección, a continuación, se presenta la propuesta metodológica y los resultados del estudio.

Propuesta metodológica y resultados del estudio

En diversas sociedades la preocupación por predecir el futuro ha sido un tema de discusión de larga data. Desde sus inicios, la humanidad se ha obsesionado por conocer el futuro con el objetivo de

reducir la incertidumbre y además como mecanismo para la toma de decisiones. Como actores sociales (individuos, colectivos, organismos, países) anhelamos tener una cierta seguridad, conseguir las herramientas y recursos que requieren para enfrentar o desafiar algo desconocido o, simplemente, por curiosidad ante él. Sin embargo, hoy en día y frente a los cambios acelerados que se evidencian en un mundo volátil, incierto, complejo y ambiguo [VICA] y, en especial, en las relaciones internacionales, ya no solo es una necesidad sino una exigencia prepararse para los futuros alternativos. Es decir, anticipar adecuadamente su abordaje. Esta preparación abarca una serie de procesos y acciones que ayudan a la identificación de los sectores económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales, tecnológicos; así como las variables y actores clave que cada uno de ellos conlleva. Esta visión anticipada hacia el futuro hará más viable y sostenible el bienestar de la sociedad, la calidad y eficacia de las instituciones del estado, así también la relación entre las naciones.

Esta investigación ofrece un marco metodológico para estudiar los posibles futuros de ALC al 2030, basados en una mirada prospectiva. La prospectiva forma parte de un esquema de pensamiento analítico y sistémico de estudio del futuro. Este proceso prospectivo busca, fundamentalmente, llevar adelante el pensamiento orientado a futuro respecto a las posibilidades que este nos presenta, pero con la particularidad de generar una apuesta a futuro-visión de futuro (Mojica, 2005). En este orden de ideas, el coronavirus vino a representar un hecho disruptivo que aceleró cambios en el orden internacional. De tal manera, podemos entender a la crisis del coronavirus como una crisis que está cambiando al mundo. Así, son diversas las posibilidades de futuro en un mundo pospandémico al orden mundial actual, en donde es factible esperar cambios y transformaciones en la estructura internacional, pero también en el accionar que adoptarán las grandes potencias en torno a su relacionamiento con diversos actores.

La literatura analizada en el presente estudio plantea diversas realidades sobre el nuevo orden pospandemia; sin embargo, a través

de la prospectiva estratégica, abordamos analíticamente los posibles escenarios de respuesta de Estados Unidos y China frente a ALC, una de las regiones más golpeadas por el covid. La mirada a futuro de los escenarios de ALC en el orden pospandémico al 2030 busca en su concepción derivar en una mirada para el mediano plazo en una visión sistémica. La metodología del presente estudio se enmarcó dentro del enfoque mixto, como consecuencia de su fundamentación en la escuela latinoamericana de prospectiva (Mojica, 2005; Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República Oriental del Uruguay, 2017), la cual vincula métodos y herramientas cualitativas y cuantitativas.

El propósito fue determinar las variables clave del contexto actual de Latinoamérica en el orden pospandémico, resultante de la incidencia de China y Estados Unidos, como actores centrales y estratégicos del sistema internacional. Con ello, se generó un producto narrativo con sustento metodológico que permitió identificar imágenes de futuro para la región en un horizonte de tiempo al 2030. Bajo esta perspectiva, en esta investigación se cumplieron las siguientes etapas:

La fase 1 contempló el levantamiento de información para desarrollar el diagnóstico y delimitación del sistema bajo estudio: las relaciones de Estados Unidos y China con ALC en el orden multipolar en el período 2001-2020. Además, se analizaron los cambios disruptivos y tendencias que influyen en las relaciones de Estados Unidos y China con la región. Para ello, se optó por una revisión documental de artículos de investigación publicados en revistas indexadas, libros de autores destacados, informes oficiales y otros documentos relacionados con el tema.

Este diagnóstico se enfocó en los cambios y tendencias representativas del sistema, con el objeto de conocer la situación actual y las condiciones potenciales del tema de estudio. Se aplicaron técnicas como la matriz de cambios esperados para el futuro. Para la identificación de los cambios esperados para el futuro los investigadores trabajaron con tres clasificaciones: cambios presentidos, cambios

anhelados y cambios temidos. Los cambios presentidos son las discontinuidades que en el sistema vislumbraron los investigadores. Los cambios anhelados son aquellas transformaciones que se desea que ocurran. Los cambios temidos son aquellos cambios fortuitos que nos preocupa que puedan ocurrir, por conjeturas o síntomas del fenómeno. Así también, se desarrolló la matriz denominada “Estereotipos”, entendiendo por tal todas aquellas afirmaciones superficiales y aceptadas sin suficiente análisis. Posteriormente a este ejercicio se procedió a la matriz de clasificación de variables por familia.

Con base en las etapas previas que conforman el diagnóstico del sistema se obtuvo un listado de sesenta y cuatro variables identificadas por el grupo de investigación. Dichas variables fueron sistematizadas y priorizadas por los investigadores, luego de varios talleres internos a través de la técnica Ábaco de Régnier,¹⁷ se obtuvieron así un total de veintisiete *drivers* / variables agrupadas por familias (económica, tecnológica, social, política, cultural y ambiental). Cada variable fue categorizada a través de un código y una síntesis de sus lineamientos generales. Posteriormente, dentro de esta fase se procedió a la consulta de veintiséis expertos nacionales e internacionales con conocimiento amplio y probado en el tema de China, Estados Unidos y América Latina. De estos, únicamente quince expertos procedieron a entregar la matriz de *drivers* al equipo de investigación. El objetivo fue identificar, en la fase 2, las variables representativas del sistema (tabla 1), en el relacionamiento de Estados Unidos y China con ALC.

¹⁷ El ábaco de Régnier es un método estratégico propuesto por François Régnier para la consulta a expertos sobre un tema determinado, por medio del cual expresan su opinión a través de una escala de colores (Godet et al., 2007).

Tabla 1. Drivers/variables más representativos del sistema

No	Variable	Código	Descripción
1	Guerra comercial entre China y Estados Unidos	GCOM	Conflicto comercial entre China y USA que conlleva a la adopción de tarifas o barreras al comercio.
2	Presencia de empresas transnacionales en ALC	TRANS	Aumento de las operaciones de empresas transnacionales chinas y estadounidenses en ALC
3	Préstamos condicionados de China y Estados Unidos	PREST	Condicionamiento en otorgamiento de préstamos para ALC de China y USA
4	Variación en el nivel de cooperación económica que recepta ALC	CECON	Aumento o disminución de la cooperación económica que recepta ALC de parte de China y/o Estados Unidos
5	Dependencia económica de ALC	DECON	Mantenimiento de la dependencia económica de ALC con Estados Unidos o China
6	Financiamiento de megaproyectos en ALC	FINAN	Inversión de China y/o Estados Unidos para la construcción de megaproyectos de infraestructura en la región
7	Recursos económicos para manejo de la crisis covid	RECON	Recursos económicos otorgados por China y/o Estados Unidos a ALC para atender la crisis del covid
8	Variación en las inversiones en ALC	INVER	Aumento o disminución de inversiones chinas y estadounidenses en ALC
9	Variación en el nivel de relacionamiento comercial de China y Estados Unidos con ALC	COM	Fluctuación del comercio entre ALC con China y USA
10	Inversiones sostenibles en ALC ambientales, sociales y económicas	INVERS	Aumento de la inversión en proyectos sostenibles en material social, ambiental y económica desarrollada en los países de ALC
11	Abundancia de recursos naturales en ALC	RNATU	Riqueza de recursos naturales en ALC
12	Degradación ambiental en ALC	DegAmb	Deterioro del medio ambiente en la región ALC, a través del agotamiento de recursos naturales; destrucción de los ecosistemas; destrucción del hábitat; extinción de la vida silvestre; y la contaminación
13	Impacto del cambio climático en ALC	CC	Efectos visibles del cambio climático en la región ALC: desde derretimiento de glaciares, inundaciones y sequías
14	Promoción de proyectos de responsabilidad social y ambiental en ALC	PSocAmb	Proyectos de desarrollo enmarcados en el desarrollo sostenible que buscan satisfacer las necesidades humanas sin generar efectos adversos en el ambiente y sin afectar a las comunidades que habitan alrededor de las mismas

No	Variable	Código	Descripción
15	<i>Hard power</i> como mecanismo de coerción	HPw	Presiones utilizando los medios militares y económicos
16	Lucha por la hegemonía de China y Estados Unidos en ALC	LuHeg	Rivalidad entre los Estados Unidos y China para imponer su influencia en la región de ALC
17	<i>Soft power</i> como mecanismo de influencia	SPw	Capacidad de un país para incidir en las acciones o intereses de otros estados valiéndose de medios culturales e ideológicos, con el complemento de medios diplomáticos
18	Liderazgo de China en la pandemia covid	CHCovid	Manejo efectivo de China de la pandemia causada por el coronavirus
19	Liderazgo de Estados Unidos en la pandemia covid	EUCovid	Manejo efectivo de Estados Unidos de la pandemia causada por el coronavirus
20	Enfrentamiento militar entre China y Estados Unidos	MCHEU	Posible enfrentamiento militar entre China y Estados Unidos
21	Carrera armamentista entre Estados Unidos y China	CACHEE. UU.	Desarrollo de una carrera armamentista entre China y EE. UU.
22	Presencia militar de Estados Unidos en ALC	PMEE. UU. ALC	Aumento de la presencia militar de EE. UU. en ALC
23	Presencia militar de China en ALC	PMCHALC	Establecimiento de fuerzas militares en ALC
24	Gestión de ALC en el manejo de la crisis covid	GALCC19	Manejo de los países de ALC de la pandemia de covid
25	Degradación de las condiciones de vida de la población en ALC	DCVPALC	Desmejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población en ALC. Aumento de la desigualdad
26	Innovación y desarrollo tecnológico I+D+i	IDT	Influencia del desarrollo tecnológico en las relaciones entre ALC y los centros de poder
27	Tecnologías para el desarrollo de fuentes de energías alternativas	TDFA	El desarrollo de fuentes de energía alternativas permitía cambiar el papel de LAC como proveedora de materias primas

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta a quince expertos nacionales e internacionales.

La fase 2 incluyó un proceso de reflexión colectiva y vinculación de ideas por parte de los expertos para identificar las variables estratégicas del sistema bajo estudio, esenciales para la evolución del sistema referido a las relaciones de Estados Unidos y China con ALC. Se llevaron a cabo dos talleres de prospectiva (plataforma Zoom) de análisis de variables en cual participaron ocho expertos de los

quince iniciales involucrados en el proceso. El objetivo de los talleres consistió en comprender los componentes estratégicos del sistema bajo estudio. Para ello, se realizó un análisis estructural por medio del cual, una vez identificadas las veintisiete variables, estas fueron analizadas con la ayuda del *software* Matriz de Impactos Cruzados [MICMAC]¹⁸ para seleccionar las variables clave.

El análisis estructural fue realizado facilitando a los especialistas una explicación detallada de las variables. Bajo una visión sistémica y estructural, una variable existe únicamente por su relacionamiento con otras variables. El análisis estructural se ocupa de relacionar las variables en un tablero de doble entrada o matriz de relaciones directas. Por cada pareja de variables, se planteó la pregunta: ¿Existe una relación de influencia directa entre la variable 1 y la variable 2? Los expertos evaluaron la relación entre las dos variables mediante la siguiente escala, en atención al grado de influencia y dependencia que una variable mostraba con relación a otra: influencia potencial = P; influencia fuerte = 3; influencia media o moderada = 2; influencia débil = 1; y sin influencia = 0.

Así, se obtuvo una matriz de influencias directas con el apoyo del panel de expertos, en la cual se evidenció que la cantidad de ponderaciones para cada posibilidad fueron las siguientes: sin influencia: 0 = 103; Influencia débil: 1 = 244; Influencia moderada: 2 = 280; Influencia fuerte: 3 = 97; Influencia potencial: P = 5. Mediante el análisis de estas relaciones, el método permitió destacar la importancia de ciertas variables que son esenciales para la evolución del sistema, pero además permitió develar ciertas variables que en razón de sus acciones indirectas juegan un papel principal y con una influencia a mediano y largo plazo en el sistema, que la clasificación directa no ponía de manifiesto.

¹⁸ El programa MICMAC fue desarrollado por LIPSOR (Laboratory for Investigation in Prospective Strategy).

Tabla 2. Matriz de Influencias Directas

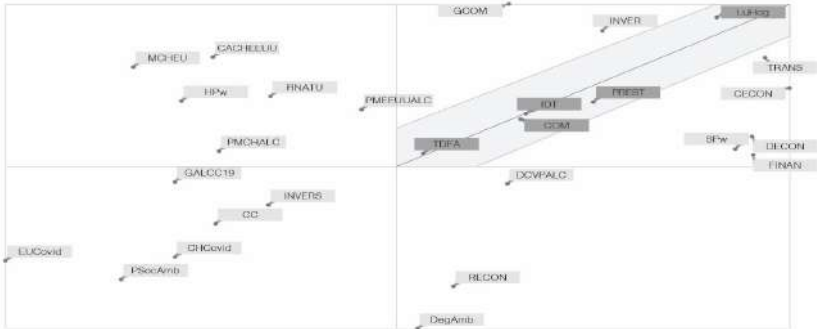
	1: GCOM	2: TRANS	3: PREST	4: CECON	5: DECON	6: FINAN	7: RECON	8: INVER	9: COM	10: INVERS	11: RNATU	12: DegAmb	13: CC	14: PSocAmb	15: HPw	16: LuHeg	17: SPw	18: CHCovid	19: EUCovid	20: MCHEU	21: CACHEEU	22: PMEEUJALC	23: PMCHALC	24: GALCC19	25: DCVPALC	26: IDT	27: TDFA
1: GCOM	0	3	3	3	2	2	2	2	3	2	2	2	1	1	2	3	2	2	2	2	3	3	P	2	2	2	2
2: TRANS	2	0	2	3	3	3	2	3	3	2	2	2	1	2	1	2	2	1	1	1	2	2	1	1	2	3	2
3: PREST	2	1	0	3	3	3	2	2	2	2	2	1	1	1	3	3	2	2	0	1	1	1	1	2	1	2	1
4: CECON	3	2	P	0	1	2	3	3	3	P	1	1	1	P	1	3	2	1	0	3	2	2	2	1	3	3	3
5: DECON	2	3	2	2	0	2	1	2	1	1	1	2	1	1	1	3	3	1	1	1	1	1	2	2	2	2	P
6: FINAN	1	3	3	3	3	0	0	2	2	1	1	2	2	1	1	2	2	1	0	0	1	1	1	1	2	1	2
7: RECON	1	1	1	2	2	1	0	2	1	1	0	0	0	0	0	2	3	2	1	0	0	1	0	2	3	0	0
8: INVER	2	2	2	3	1	3	2	0	2	3	3	2	2	2	1	2	3	2	0	3	2	2	1	1	2	2	3
9: COM	3	2	2	2	2	2	1	2	0	1	2	2	2	1	2	2	2	1	1	0	1	2	1	1	2	2	2
10: INVERS	2	2	2	2	1	1	1	2	0	1	3	2	2	0	2	2	1	1	0	0	0	0	1	2	2	1	3
11: RNATU	2	3	2	2	3	2	2	2	2	0	2	2	1	1	2	3	2	0	1	2	1	1	1	1	2	1	3
12: DegAmb	1	2	1	1	1	2	0	0	1	1	2	0	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
13: CC	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	3	0	1	0	1	2	0	0	0	0	1	1	0	0	2	2
14: PSocAmb	1	2	1	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
15: HPw	2	2	3	3	3	2	2	2	1	1	1	0	0	1	0	3	1	0	1	3	1	3	3	1	2	2	0
16: LuHeg	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	1	1	1	1	2	0	2	2	2	3	2	2	2	2	2	1	2
17: SPw	2	2	2	2	3	2	2	2	2	0	1	0	1	1	2	0	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2	2
18: CHCovid	2	2	1	1	2	2	2	1	1	0	1	0	1	1	2	2	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
19: EUCovid	2	2	2	2	1	2	2	1	1	1	0	1	0	1	1	1	2	1	0	0	1	1	1	1	1	2	0
20: MCHEU	3	1	1	2	2	3	1	2	1	1	2	2	2	1	3	3	2	0	0	0	3	3	3	0	2	3	1
21: CACHEEU	3	3	1	1	2	2	2	2	1	2	2	2	0	0	3	3	1	0	0	3	0	3	3	2	2	2	1
22: PMEEUJALC	2	2	2	2	2	1	1	2	1	0	1	1	2	1	3	3	2	1	1	2	2	0	3	1	2	2	1
23: PMCHALC	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	1	1	1	2	2	3	0	1	2	1	0
24: GALCC19	1	2	1	1	3	2	2	2	2	2	0	1	0	1	0	1	3	2	1	0	1	2	2	0	3	2	1
25: DCVPALC	0	2	2	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	2
26: IDT	1	3	3	2	3	3	2	2	1	1	2	2	2	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	0
27: TDFA	1	2	2	2	2	3	2	1	1	1	2	2	2	2	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación *software* MICMAC.

Una vez ejecutada esta fase, el interrelacionamiento en términos de influencia y de dependencia de cada variable permitió identificar las variables estratégicas ubicadas en el cuadrante superior izquierdo del plano, como se verá más adelante (gráfico 1), específicamente alrededor de la diagonal (zona gris). Las variables clave, también llamadas variables de riesgo, son aquellas que tendrán grandes posibilidades de “despertar el deseo de actores importantes, ya que, dado su carácter inestable, son un punto de ruptura para el sistema” (Arcade et al., 2004, p. 184). En el siguiente gráfico se presentan las cinco variables estratégicas o claves identificadas a través del programa

MICMAC. Estas cinco variables, sirvieron de base para el uso de la herramienta MORPHOL y la construcción de escenarios.

Gráfico 1. Mapa de influencia y variables estratégicas¹⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación *software* MICMAC.

La fase 3 se centró en el análisis morfológico. En esta etapa se procedió a realizar dos talleres presenciales de prospectiva, con la participación de siete expertos, mismos que venían participando desde el inicio del proyecto. En esta etapa del estudio, el equipo investigador se incorporó como parte de los expertos. El objetivo consistió en construir de manera sistémica, estructurada y colectiva las hipótesis de futuro y los posibles escenarios de China y Estados Unidos en torno a ALC al 2030.

El análisis morfológico permitió explorar los futuros posibles a partir del estudio de todas las combinaciones resultantes de la descomposición del sistema para la construcción de escenarios (Godet, 2000). Es decir, el sistema bajo estudio se descompuso en función de las cinco variables clave identificadas en la fase anterior (gráfico

¹⁹ Variables estratégicas: V3. Préstamos condicionados de China y Estados Unidos [PREST]; V9. Nivel de relacionamiento comercial de China y Estados Unidos con ALC [COM]; V16. Lucha por la hegemonía de China y Estados Unidos en ALC [LuHeg]; V26. Innovación y desarrollo tecnológico [IDT]; V27. Tecnologías para el desarrollo de fuentes de energías alternativas [TDF]. Para la descripción de las variables estratégicas ver tabla 1.

1). Para cada una de estas variables los expertos señalaron un cierto número de hipótesis posibles para el futuro en función de los escenarios, los cuales estuvieron caracterizados por la elección de una configuración específica: 1) escenario inercial, 2) escenario de desarrollo incremental 3) escenario de cambio estructural y 4) escenario de retroceso.²⁰ El conjunto de estas combinaciones representa el llamado espacio morfológico, que según Godet “define muy exactamente los futuros posibles” (2000, p. 28). De tal manera, por cada variable clave, los expertos reflexionaron sobre las posibles hipótesis de futuro para cada uno de los cuatro escenarios. Cada variable se analizó de manera independiente comprendida en un subsistema. En este caso, se reconocieron tres dominios o subsistemas, siendo estos el político, económico, y tecnológico como se puede apreciar en la tabla 3.

²⁰ El escenario inercial, describe la prolongación del presente o la continuidad de las tendencias actuales. El escenario de desarrollo incremental indica el mejoramiento de la situación actual. El escenario de cambio estructural implica el máximo grado de transformación. Describe un cambio positivo que podría representar la situación ideal. El escenario de retroceso implica el deterioro de la situación actual. Describe el peor de los escenarios posibles y empeora el escenario tendencial (Espinal et al., 2020).

5. América Latina y el Caribe en el orden post-pandémico

Tabla 3. Cuadro de hipótesis de escenarios

Dominio	Variable Clave	Hipótesis 1: Inercial	Hipótesis 2: Desarrollo Incremental	Hipótesis 3: Cambio Estructural	Hipótesis 4: Retroceso
ECONÓMICO	Préstamos condicionados de China y EE. UU.	<p>La poca capacidad que mantiene ALC para influir en la agenda y objetivos de los préstamos, ocasiona que sus necesidades sean dejadas de lado</p> <p>La capacidad de reacción económica de los países de ALC se ven disminuida debido a la permanente dependencia de un modelo de reprimarización</p> <p>La fragmentación regional de ALC limita la presencia de una instancia financiera que evija mejores condiciones de los préstamos a favor de ALC</p> <p>Convulsión social esporádicas como respuesta a las políticas impuestas a los gobiernos de ALC para acceder a préstamos condicionados de EE. UU. y China</p>	<p>ALC diversifica sus aliados políticos, diplomáticos y económicos a nivel internacional (más relaciones con Asia-Pacífico)</p> <p>ALC renegocia las condiciones de préstamos con EE. UU. y China. ALC reduce su interés en préstamos para infraestructura. Busca una nueva cartera de préstamos con China y EE. UU. orientados a la agenda económica-social</p>	<p>Impulso de los mecanismos regionales y de una estructura financiera del sur global. ALC negocia una agenda regional autónoma con países/regiones</p> <p>Negociación horizontal de ALC con China o EE. UU. en función sus intereses, sin condicionamientos</p>	<p>ALC pierde capacidad de negociación de préstamos internacionales con EE. UU. y China</p> <p>Intensificación de la fórmula comercio (venta anticipada de <i>commodities</i>) para acceso a financiamiento de ALC con China y EE. UU.</p> <p>EE. UU. y China endurecen las condiciones para los préstamos, generalizando una crisis social y política en ALC que pone en riesgo las instituciones democráticas</p> <p>ALC recibe menos recursos de cooperación internacional y aumenta el acceso a los préstamos condicionados</p>
	Nivel de relacionamiento comercial de China y Estados Unidos con ALC	<p>La dependencia de ALC de un modelo exportador de <i>commodities</i> se mantiene y sin cambios positivos a largo plazo para la región</p> <p>El déficit comercial entre ALC y China se mantiene</p> <p>ALC mantiene una estrategia diplomática comercial con EE. UU. y China en ALC</p> <p>ALC apuesta por una apertura fraccionada de la liberalización económica y comercial como modelo</p>	<p>ALC apuesta por un mayor comercio intrarregional, con países Asia-Pacífico y otras potencias emergentes</p> <p>Empresas transnacionales de China y Estados Unidos operan en ALC (relocalización/ampliación)</p> <p>ALC vtransita de una matriz primario-exportadora a una matriz semi industrial. Fortalece su sistema productivo de pequeñas y medianas empresas (PYMES)</p> <p>ALC prioriza los mecanismos de cooperación Sur-Sur (cooperación económica reembolsable y no reembolsable)</p> <p>Más países de ALC firman TLC con China y EE. UU.</p>	<p>Fortalecimiento de las instituciones estatales y regionales de ALC, dinamizando el comercio intrarregional.</p> <p>Las nuevas tecnologías del comercio fortalecen las PYMES latinoamericanas</p> <p>ALC impulsa el comercio y consumo local</p> <p>Esto reduce la dependencia productiva y comercial de ALC</p>	<p>ALC no logra el salto a una matriz productiva industrializada.</p> <p>Incapacidad de ALC para producir y comercializar productos con alto valor agregado</p> <p>EE. UU. y China intensifican sus políticas extractivistas en la región. Agotamiento de recursos naturales en ALC. Los precios de los <i>commodities</i> colapsan a nivel internacional.</p> <p>Sobreadeudamiento del sector privado con impacto en las fluctuaciones comerciales externas de ALC</p> <p>ALC sin la capacidad de negociar acuerdos comerciales a su favor, lo cual influye en la captación de IED</p>
ECONÓMICO					

Dominio	Variable Clave	Hipótesis 1: Inercial	Hipótesis 2: Desarrollo Incremental	Hipótesis 3: Cambio Estructural	Hipótesis 4: Retroceso
POLÍTICO	Lucha por la hegemonía de China y Estados Unidos en ALC	<p>Hay una rivalidad ideológica entre EE. UU. y China en lo que respecta al modelo económico, mercados latinoamericanos y una presencia diplomática activa</p> <p>China potencializa la aplicación de su <i>Soft Power</i> mediante políticas económicas y culturales en ALC.</p> <p>EE. UU. utiliza sus instituciones, recursos económicos y estrategias diplomáticas con ALC</p> <p>Se desarrolla una agenda de cooperación condicionada con distintas temáticas según los intereses del hegemon (China: donaciones, infraestructura, mano de obra/ EE. UU.: Seguridad, democracia, DDHH, Salud, narcotráfico)</p> <p>La estrategia de acercamiento de China y EE. UU. con la región en bilateral</p>	<p>ALC se posiciona con mayor liderazgo político con países del Asia-Pacífico</p> <p>ALC disminuye su interés en el proyecto One Belt One Road</p> <p>ALC fortalece sus mecanismos de cooperación intrarregional en respuesta al decrecimiento de la cooperación internacional de otros países/bloques</p> <p>China fortalece el proyecto de la Ruta de la Salud con ALC</p> <p>EE. UU. fortalece la agenda bilateral en materias económica, fortalecimiento de la democracia y de seguridad con ALC</p>	<p>Posicionamiento de ALC como bloque político relevante en el sistema internacional. Fortalecimiento de instituciones regionales</p> <p>ALC promueve el desarrollo de mecanismos innovadores de cooperación Sur-Sur.</p> <p>Surgimiento de una potencia en ALC que asume el liderazgo regional.</p>	<p>Una nueva Guerra fría entre EE. UU. y China. Aumentan las tensiones políticas y comerciales entre Estados Unidos y China. Esto reduce la capacidad de desarrollar un liderazgo regional en ALC</p> <p>Crisis política, económica y social en la región nos convierte en neocolonias de EE. UU. o China</p>
TECNOLÓGICO	Innovación y desarrollo tecnológico (I+D+i)	<p>Aumento en la confrontación tecnológica entre China y EE. UU.</p> <p>Falta de desarrollo e innovación tecnológica en ALC (patentes, inversión, educación) genera dependencia tecnológica hacia los centros generadores de innovación (China o EE. UU.)</p> <p>No existe voluntad política en ALC que fomente la inversión en innovación y desarrollo tecnológico</p> <p>China condiciona el desarrollo tecnológico y de innovación de ALC mediante la agenda de <i>One Belt One Road</i></p> <p>La poca inversión en innovación ocasiona una permanente fuga de cerebros de ALC a países más industrializados</p>	<p>Las economías BRICS proveen de tecnología y desarrollo e innovación a ALC</p> <p>ALC apuesta por una importante inversión económica para el desarrollo de investigación y tecnologías específicas, por ejemplo, apuesta por el desarrollo de mecatrónica y robótica</p>	<p>Incremento de la intervención estatal en educación superior en temas de I+D+i</p> <p>Sinergias pública – privado en I+D+i lleva a ALC a insertarse en la 4ta revolución industrial (tecnológica)</p> <p>Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur, permite mejorar las condiciones de investigación e innovación en ALC</p> <p>La región desarrolla las condiciones necesarias para la innovación y el desarrollo de productos y servicios con alto valor agregado.</p> <p>Creación de un Silicon Valley latinoamericano (servicios, innovación, ecosistemas de investigación)</p>	<p>ALC mantiene una dependencia tecnológica de China y EE. UU. ALC importa basura tecnológica de estos países.</p> <p>Nula inversión de ALC en materia de innovación y desarrollo</p> <p>Fuerte impacto ambiental y social por el uso de nuevas tecnologías propuestas por China o EE. UU.</p>

Dominio	Variable Clave	Hipótesis 1: Inercial	Hipótesis 2: Desarrollo Incremental	Hipótesis 3: Cambio Estructural	Hipótesis 4: Retroceso
TECNOLÓGICO	Tecnologías para el desarrollo de fuentes de energías alternativas	<p>ALC mantiene bajo desarrollo en materia de energías alternativas</p> <p>Los países de ALC no cuentan con una estrategia, ni a corto ni a mediano, ni a largo plazo que les permita planificar sus acciones en función de generar fuentes alternativas de energía</p> <p>La crisis multilateral de ALC afecta la existencia de espacios regionales que permitan la negociación de una agenda sobre energías renovables</p> <p>Los megaproyectos de EE, UU, y China en ALC no contemplan el uso de fuentes de energías alternativas que sean sostenibles, sustentables, ni ecoamigables</p>	<p>ALC negocia líneas de financiamiento con China o EE, UU, para proyectos sustentables mayor desarrollo, reducción de costos a partir de proyectos que contemplen la utilización de fuentes alternativas de energía</p> <p>Gestión de recursos provenientes de la cooperación en favor de los planes de energías alternativas.</p>	<p>ALC accede a nuevas fuentes de energía a través de reformas en los regímenes ambientales y comerciales</p> <p>Cambio de la matriz productiva de ALC por nuevas fuentes de energía.</p> <p>Desarrollo de una agenda regional a largo plazo en pro de la utilización de energías alternativas.</p>	<p>Nula capacidad política y económica de ALC para negociar el financiamiento de proyectos sobre energías alternativas</p> <p>Ni China ni EE, UU, destinan recursos a la generación de fuentes alternativas de energía en ALC, empeorando las condiciones socioambientales de ALC</p> <p>Los países que desarrollan energías de fuentes alternativas paralizan sus iniciativas debido a desastres ambientales o humano</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta a expertos.

En la tabla 3, se puede apreciar las cinco variables estratégicas analizadas por los expertos frente a cuatro posibles hipótesis de futuro, las cuales combinadas aumenta las posibilidades de acontecimientos. Para el análisis y selección de los escenarios se utilizó el programa MORPHOL,²¹ el cual se aplica para su construcción (Godet, 2000). En este sentido, el análisis morfológico arrojó también tantos panoramas posibles como combinaciones de hipótesis de futuro para un total de 3 125 escenarios de los cuales fue necesario que el equipo de investigación considerara las preferencias y exclusiones. Las hipótesis de preferencias son aquellas que son consideradas con mayor probabilidad de ocurrencia en el futuro (Godet, 2000). Las exclusiones son aquellas hipótesis identificadas con la más baja ocurrencia en el futuro (Godet, 2000). Estos criterios constituyen opciones favorables para la disminución del espacio morfológico (Espinal et al., 2020).

El programa utilizado facilitó la identificación de la combinación de escenarios con mayor probabilidad de ocurrencia y permitió reducir el número de 3125 a 2625, y luego a 407. A partir de la exploración realizada por el programa MORPHOL se pudo obtener el espacio morfológico, con base a las probabilidades de ocurrencia establecida por el equipo de investigación, a los fines de obtener los futuros más probables (tabla 4).

²¹ El programa MORPHOL fue desarrollado por LIPSOR (Laboratory for Investigation in Prospective Strategy).

Tabla 4. Probabilidad de ocurrencia otorgada por el grupo de investigadores para cada una de las cuatro hipótesis y por variable clave

Dominio	Variable Clave	H1	H2	H3	H4
Económico	Préstamos condicionados de China y EE. UU.	35	32	12	22
Económico	Nivel de relacionamiento comercial de China y Estados Unidos con ALC	32	33	15	20
Político	Lucha por la hegemonía de China y Estados Unidos en ALC	42	22	13	23
Tecnológico	Innovación y desarrollo tecnológico (I+D+i)	35	23	22	20
Tecnológico	Tecnologías para el desarrollo de fuentes de energías alternativas	37	30	13	20

Fuente: Elaboración propia a partir de aplicación de programa MORPHOL.

Los resultados arrojaron que en los primeros doce escenarios se mantiene el escenario tendencial actual y/o desarrollo incremental con pequeñas mejoras de la situación actual. Además, en el análisis de estas primeras doce imágenes de futuro no se presentan grandes cambios estructurales que conlleven al máximo grado de transformación para el beneficio de ALC (H3); pero tampoco se vio el retroceso o empeoramiento de la situación actual (H4). De esta manera, el programa MORPHOL identificó que el escenario con mayores probabilidades de acuerdo a la categorización realizada por el grupo de expertos es el escenario 1:2:1:1:1

A continuación, en la siguiente sección se procederá a la narración del escenario más probable de acuerdo al análisis realizado por el equipo de investigación.

Narración del escenario más probable

Como fue mencionado anteriormente, se han determinado cinco variables estratégicas que surgieron del análisis efectuado por los expertos consultados frente a cuatro posibles escenarios de futuro. Del análisis efectuado a partir de la aplicación del programa MORPHOL

se desprende el escenario más probable de China y Estados Unidos en torno a la región al año 2030 en el orden pospandémico, el cual se narra a continuación.

En el año 2030, el ámbito de los préstamos condicionados de China y Estados Unidos hacia la región está caracterizado por inminentes desafíos para ALC en torno al cumplimiento del pago de su deuda internacional, contraída particularmente con China y Estados Unidos. Uno de los aspectos de mayor relevancia que impide que ALC pueda exigir mejores condiciones a los préstamos internacionales concedidos por Estados Unidos y China (plazos, intereses y montos asignados) consiste en que los montos del endeudamiento son sumamente altos, seguidos de una elevada moratoria.

En este contexto, se dificultan las condiciones para ALC de renegociar su deuda con ambas potencias así también acceder a nuevos préstamos, particularmente orientados a la agenda económica y social. De hecho, esta es una opción limitada para países que han atravesado constantes crisis económicas a lo largo del siglo XXI, y cuyas economías no han logrado recuperarse como consecuencia del contexto pospandemia. Por ende, la renegociación de la deuda internacional queda sujeta al criterio de las grandes potencias y se caracteriza por extensas negociaciones bilaterales, implementación de nuevos mecanismos diplomáticos (comisiones bilaterales ad-hoc para el pago de la deuda) y cambio en las condiciones de financiamiento de China y Estados Unidos para el desembolso de nuevos préstamos que se ajusta a las prioridades de ambas potencias, más no en las necesidades inherentes de la región.

Por otro lado, la crisis del multilateralismo en ALC ha fragmentado las posibilidades de construir espacios regionales orientados a la autonomía financiera para la región. Por tanto, ALC no logra negociar en bloque el desembolso de nuevos préstamos con China, Estados Unidos ni con organismos multilaterales de financiamiento.

Para el 2030, el ámbito del comercio exterior transita de una matriz primario-exportadora a una matriz semi industrial. Esto como consecuencia que los sectores estratégicos de diversas economías

latinoamericanas han fortalecido sus sistemas productivos dotándolos de tecnología, inversión y valor agregado. Así también, la región ha afianzado una estrategia orientada al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas [PyMES], las cuales han logrado iniciar procesos de internacionalización al interior de la región, lo cual, aumenta los flujos de inversión y dinamiza el comercio de bienes y servicios. De otro lado, ALC diversifica sus socios comerciales más allá de China y Estados Unidos, y apunta a alianzas comerciales con países del Asia-Pacífico y otras potencias emergentes del sistema internacional.

Por su parte, China y Estados Unidos han reorientado sus estrategias de articulación con ALC a través de la operación de sus empresas transnacionales en la región. Diversifican los sectores en las que las mismas operan. Más allá, de la infraestructura, minería, petróleo, las mismas apuntan además al sector de la tecnología, que incluye 5G, inteligencia artificial y procesos de robótica. Por otro lado, cada vez más países de ALC deciden apostar por modelos de apertura y liberalización económica, que conllevan que para el 2030 más países negocien y suscriban TLC con Estados Unidos y China respectivamente. Mientras que otros países priorizarán los mecanismos de cooperación Sur-Sur para dinamizar sus relaciones comerciales y económicas.

En el ámbito de la hegemonía, estamos en un escenario geopolítico en el que se afianza la rivalidad ideológica entre China y Estados Unidos. Esta rivalidad se plasma en una lucha en torno al modelo económico que debe seguir ALC (modelo centrado en el estado / modelo centrado en el mercado), el acceso a mercados latinoamericanos y la primacía de la agenda de cooperación. En este marco, la RPC fortalece la aplicación del *soft power* a través de interacción económica, política y cultural con ALC. Mientras que Estados Unidos fortalece su interacción con ALC a través de instituciones internacionales, recursos económicos y estrategias diversas diplomáticas. Sin embargo, ambas potencias mantienen una estrategia de acercamiento a la región que opera en la dimensión bilateral. Desde esa plataforma, la

RPC sigue afianzando un modelo de interacción con ALC basado en la cooperación no reembolsable –priorizando la Ruta de la Seda de la Salud– y cooperación económica bajo ciertos condicionamientos. Estados Unidos por su parte, prioriza la agenda de seguridad, temas relativos al fortalecimiento de la democracia y cooperación para la lucha contra el narcotráfico y covid.

En el ámbito de la innovación y desarrollo, el 2030 planteó un aumento de las tensiones derivadas por la confrontación tecnológica entre China y Estados Unidos. En este marco, ALC se encuentra en una situación vulnerable, dado que hasta ese momento no se han generado las condiciones para desarrollar de manera autónoma centros generadores de innovación y desarrollo tecnológico. Por tanto, la región sigue dependiendo de la importación de tecnología de los grandes centros de producción a escala global, y por supuesto, de sus principales mercados de importación como son China y Estados Unidos. Esto sigue desencadenando una permanente fuga de cerebros latinoamericanos a países más industrializados. Por un lado, la RPC condiciona la dotación de una mayor tecnología, desarrollo e innovación a los países latinoamericanos que, de manera particular, se hayan adherido a la iniciativa *One Belt One Road*. En el caso de Estados Unidos dicha dotación a ALC está condicionada a la facilidad y flexibilidad con la que los países priorizan la operación con sus empresas transnacionales, especialmente vinculadas al sector de las nuevas tecnologías (5G e inteligencia artificial).

Finalmente, en el ámbito de las fuentes de energía alternativas, con contadas excepciones, al 2030 ALC no cuenta con visión estratégica que le permita desarrollar fuentes alternativas de energía. El multilateralismo y la integración regional no logran superar la barrera de la fragmentación política e ideológica. Es nulo el espacio de poder regional para negociar una agenda sobre energías renovables. Si bien la región busca negociar líneas de financiamiento con China y Estados Unidos para proyectos sustentables y sostenibles, los megaproyectos impulsados por ambas potencias en ALC no contemplan el uso de fuentes de energías alternativas, lo cual, es imperante para

contrarrestar los efectos de la próxima crisis global, esta vez relacionada al cambio climático.

Conclusiones

El presente estudio situó un tema innovador y de interés en las ciencias sociales como la construcción de escenarios prospectivos de China y Estados Unidos en torno a la región al año 2030. Uno de los principales argumentos esbozados consiste en que el orden mundial ha cambiado por las constantes reconfiguraciones de dicho sistema. Las mismas tienen lugar en un escenario geopolítico de lucha por el poder entre los actores protagónicos como son China y Estados Unidos en las dimensiones económicas, políticas, pero también tecnológicas. En el caso de ALC, esta transición hacia un orden multipolar, da cuenta de la relevancia que dichas potencias representan para la región. Como ha sido expuesto, tanto China como Estados Unidos son aliados de ALC en el ámbito de la cooperación, las finanzas, las inversiones, los mercados, el acceso a las nuevas tecnologías, etcétera. Mientras que, en el siglo XX, Estados Unidos apostaba por el intervencionismo económico y militar en ALC, la RPC establecía una estrategia de articulación diplomática y económica, propugnando principios de política exterior como la no intervención, el ascenso pacífico, respeto por la soberanía, entre otros. En el siglo XXI, China profundiza su relacionamiento con ALC, posicionándose como un aliado político y socio económico mayor –comercio, inversión y finanzas-. A esto se añade el proyecto BRI propuesto al mundo por Xi Jinping en el 2013, con un especial énfasis en el eje de infraestructura. De este, surgieron sus actuales ramificaciones como resultado del contexto post covid (Ruta de la Salud y Ruta de la Tecnología). En el caso de Estados Unidos, el siglo XXI, nace con la priorización de una agenda de política exterior basada en la lucha contra el terrorismo, migración, democracia y la permanente cooperación económica a ALC a fin de conseguir dicho objetivo. Esta agenda ha sido central

para los intereses de Estados Unidos, no obstante, y a pesar de la presencia de China en la región, no disminuyó la importancia política y económica que representaba para ALC, especialmente durante el ascenso de gobiernos de derecha en diversos países. Complementariamente, la transición hacia un orden multipolar permite evidenciar la intensificación del modelo capitalista y una globalización acelerada en ALC, caracterizada por la expansión de los mercados, la crisis económica, ambiental y social, la operación de las empresas transnacionales en países con abundantes recursos naturales, la apuesta por el extractivismo como modelo de desarrollo y modelo económico, entre algunos de los principales factores que juegan un rol determinante en lo que será el futuro de la región, definido como “incierto”. Es un hecho que la crisis del covid empeoró la situación de ALC en diversos ejes. Asimismo, ha dado cuenta de las limitaciones a las que se enfrenta la región para gestionar adecuadamente la pandemia, en medio de la desestabilización política, económica y social que han atravesado varios países de ALC.

Por otro lado, los hallazgos del estudio están relacionados con un escenario inercial de futuro que implica la continuidad de las tendencias actuales entre China y Estados Unidos en torno a ALC para el 2030. Un resultado no esperado de la investigación consistió en la importancia del componente tecnológico en lo que serán las relaciones de futuro entre estos actores. Si bien los temas de economía política entre China y Estados Unidos con ALC seguirán siendo trascendentes en la composición de la agenda y los intereses de los actores, la tecnología se posiciona como un elemento de peso para ALC en determinados aspectos. Por un lado, la región cuenta con capacidades limitadas para desarrollar fuentes de energías alternativas, lo cual es indispensable para una región que carece de planes, políticas y estrategias orientadas a tal fin. Este resulta ser un tema trascendente, particularmente porque los megaproyectos chinos y estadounidenses que han venido operando en la región a lo largo del siglo XXI no contemplan en su ejecución el uso de dichas tecnologías; tampoco se ofrecen líneas de financiamiento a ALC basados

en proyectos sustentables ni sostenibles, lo cual podría empeorar las condiciones socio-ambientales en diversos países como se ha advertido previamente. En cuanto a los temas de inversión, tecnología e innovación (asociados al dominio tecnológico) se desprende un escenario tendencial de futuro caracterizado por la dependencia de la región a los centros generadores como son China y Estados Unidos. Dicha relación de dependencia se mantiene por la intensificación de la crisis económica, pero además por la nula voluntad política de la clase gobernante para invertir en estos campos que son fundamentales para el desarrollo económico, la generación de pensamiento estratégico y el mejoramiento de las condiciones sociales de la población latinoamericana en su conjunto.

En definitiva, la investigación pone de relieve que la prospectiva estratégica, sus métodos y técnicas ha constituido una perspectiva de suma utilidad para construir escenarios de futuro. La esencia de la prospectiva es la anticipación, la gestión de la incertidumbre y la gestión del cambio. La prospectiva aplicada a la gestión y políticas públicas no es profecía ni predicción. En realidad, en este estudio la prospectiva supuso una reflexión crítica, sistemática y estructurada acerca de las opciones de futuros para ALC, mediante la utilización de la inteligencia colectiva y la opinión de expertos, basada en hechos y datos. En especial, la narración del escenario más probable de China y Estados Unidos en torno a la región al año 2030 consistió en una de las principales contribuciones del equipo de investigación para la academia, sociedad civil e instituciones públicas / privadas con la esperanza de que pueda generar pensamiento estratégico, crítico y prospectivo para orientar la toma de decisiones en todos los niveles.

Bibliografía

Acharya, A. (2014). *The End of the American World Order*. Oxford University Press.

Agencia EFE. (2020). *Trump ofrece a Piñera ayuda para que Chile combata el coronavirus*. www.efe.com. <https://www.efe.com/efe/america/politica/trump-ofrece-a-pinera-ayuda-para-que-chile-combata-el-coronavirus/20000035-4240995>

Arcade, J., Godet, M., Meunier, F., y Roubelat, F. (2004). *Análisis estructural con el método MICMAC y estrategia de los actores con el método MACTOR*. [Traducido al español por M. T. Mendieta]. https://www.academia.edu/10818557/AN%C3%81LISIS_ESTRUCTURAL_con_el_m%C3%A9todo_MICMAC_y ESTRATEGIA_DE_LOS_ACTORES_con_el_m%C3%A9todo_MACTOR

Ayuso, A. (2016). *El legado de Obama en América Latina: Remoras del pasado e incógnitas de futuro*. En Eckart Woertz (coord.), *Elecciones presidenciales en Estados Unidos: ¿Qué escenarios se abren en el mundo tras Obama?* (pp. 39-41). Fundación CIDOB.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2008). *China se suma al Banco Interamericano de Desarrollo*. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2008-10-23/china-se-suma-al-banco-interamericano-de-desarrollo,4828.html>

Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Global Economic Prospects*.

Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.

BBC. (2021, marzo 15). *China y América Latina: 3 claves que explican por qué Pekín restringe sus préstamos a la región*. *Observatorio de Inversiones Latinoamericanas*. <https://latinvestment>.

org/2021/03/15/china-y-america-latina-3-claves-que-explican-por-que-pekin-restringe-sus-prestamos-a-la-region/

BBC Mundo. (2017). 5 ambiciosos proyectos de infraestructura con los que China quiere «sacudir» el orden económico mundial. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39935426>

BBC News Mundo. (2019a). Bolsonaro visita a Trump: 3 temas que unen a los líderes de Brasil y EE.UU. (y por qué China los distancia). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47620459>

BBC News Mundo. (2019b). Los países de América Latina que forman parte de la Nueva Ruta de la Seda de China. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48071584>

BBC News Mundo. (2019c). Cómo Huawei conquistó América Latina y se convirtió en una de las marcas de celulares más vendidas. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48405823>

BBC News Mundo. (2020). Caída del precio del petróleo: las consecuencias para América Latina de la caída del valor del crudo en medio de la crisis por el coronavirus. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51807458>

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza Editorial.

Bell, D. (2001). *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Alianza Editorial.

Bernal-Meza, R. (2016). *China and Latin America Relations: The Win-Win Rhetoric*. 17.

Bingwen, Z., Hongbo, S., & Yunxia, Y. (2012). The Present Situation and Prospects of China-Latin American Relations: A Review of the History since 1949. En H. Shuangrong (Ed.), *China - Latin*

America Relations: Review and Analysis (Vol. 1, pp. 1-21). Paths International Ltd.

Bonilla Soria, A., y Herrera-Vinelli, L. (2020). CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 124, 173-198. <https://doi.org/doi.org/10.24241/rcai.2020.124.1.173>

Bringel, B. (2020). Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11, 173-187. <https://dx.doi.org/10.5209/geop.69310>

Bryan, A. (2009, mayo 1). ¿Una nueva relación entre el gobierno de Obama y el Caribe? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/una-nueva-relacion-entre-el-gobierno-de-obama-y-el-caribe/>

Bustamante, F. (2004). Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio. En *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos- America Latina post 11/09/2001*.

Caffarena, A. (2017). Diversity Management in World Politics. Reformist China and the Future of the (Liberal) Order. *The International Spectator*, 52 (3), 1-17. <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1345251>

Cardona, D., Duarte, I., y Jimenez, N. (2004). *La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos en la administrtacion de Bush: Una lectura desde America Latina*.

Cardoso de Mello, J. M. (1992). *O capitalismo tardio*. Brasiliense.

Cordovez, D. (2001). *La política exterior de George W. Bush*. 16.

Cosoy, N. (2016). Qué significa la victoria de Donald Trump para Colombia, principal aliado y receptor de ayuda de EE.UU. en América Latina. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37932481>

Cox, M. (2007). Is the United States in decline-again? An essay. *International Affairs*, 83 (4), 643-653.

De la Cal, L. (2020). China se prepara para su gran salto adelante en busca de la autosuficiencia. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2020/10/30/5f9bdb6121efa09e-798b458f.html>

De Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. CLACSO.

Del Prado, J. (2009). Obama y el cambio: política exterior de EE. UU. *Agenda Internacional*, 16(27), 271-292.

Departamento de Estado de Estados Unidos. (2002). *Estrategia de seguridad Nacional de los Estados Unidos [ESN]*.

Departamento de Estado de Estados Unidos. (2006). *Estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos [ESN]*.

Departamento de Estado de Estados Unidos. (2015). *Estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos [ESN]*.

Departamento de Estado de Estados Unidos. (2017). *Estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos [ESN]*.

Diálogo Chino. (2020). *Coronavirus reconfigura la Franja y la Ruta en América Latina*. <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/36699-el-coronavirus-reconfigura-la-franja-y-la-ruta-en-america-latina/>

Domínguez, J. I. (2010). La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina. *Foro Internacional*, 1(2), 243-268.

Easton, D. (1968). *Politica Moderna*. Editorial Letras.

El Comercio. (2021). China asegura que ha proporcionado 230 millones de dosis de vacunas a Latinoamérica. <https://www.>

elcomercio.com/actualidad/mundo/china-exportaciones-vacunas-covid19-latinoamerica.html

El Diario. (2020). ¿Qué revela la negativa del FMI de otorgar un préstamo a Maduro? <https://eldiario.com/2020/03/21/que-reve-la-la-negativa-del-fmi-de-otorgar-un-prestamo-a-maduro/>

Enlai, Z. (1955). *Discurso complementario en la Conferencia de Bandung*. <https://www.marxists.org/espanol/zhou/1955/abril-b.htm>

Erthal Abdenur, A., y González, A. (2018). *Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America?* Global South Unit and London School of Economics and Political Science.

Espinal, D. J., Scarpetta, G., y Cruz, N. (2020). Análisis prospectivo estratégico de la educación superior en Colombia. *Cultura, Educación y Sociedad*, 11 (1), 177-196. <https://doi.org/10.17981/cultedusoc.11.1.2020.13>

Flockhart, T. (2016). The coming multi-order world. *Contemporary Security Policy*, 37 (1), 3-30. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1150053>

Fondo Monetario Internacional. (2020). *Perspectivas de la Economía Mundial*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

France 24. (2021). *Brasil supera 200.000 muertos, sin fecha clara para las vacunas*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210107-covid-hoy-america-latina-hospitales>

Fuentes, C. (2004). Estados Unidos 2000-2004: Tendencias de política exterior. En *Bajo la mirada del Halcón, Estados Unidos - América Latina post 11/09/2001* (p. 206). FLACSO- Chile.

- Gallagher, K., & Myers, M. (2020). *China-Latin America Finance Database*. Inter-American Dialogue. https://www.thedialogue.org/map_list/
- García, A. (2020, enero 7). Iniciativa «América Crece»: América Latina para EE. UU. CELAG. <https://www.celag.org/iniciativa-america-crece-america-latina-para-ee.uu/>
- Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción manual de prospectiva y estrategia*. Marcombo.
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuaderno n.º 5*. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique. <http://es.lapropective.fr/dyn/espagnol/bo-lips-esp.pdf>
- Godet, M., Durance, P., y Prospektiker. (2007). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos. Cuaderno n.º 20*. Cuadernos de LIPSOR.
- González García, J. (2020). Causas, evolución y perspectivas de la guerra comercial para China. *Análisis económico*, 35 (89), 91-116.
- Grabendorff, W. (2018). América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China? *Nueva Sociedad*, 11.
- Guida, A. (2018). *Donald Trump and Latin America* [Data set]. University of Salento. <https://doi.org/10.1285/I20398573V4N1P185>
- Haass, R. N. (2008). La era de la no polaridad. *Foreign Affairs*, 87(3), 12.
- Han, B.-C. (2016). *La sociedad del cansancio*. Herder.
- Heine, J. (2002). ¿Que pasó, Tío Sam? Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre. *Revista de Estudios Internacionales*.

Herrera-Vinelli, L. (2021). *A la sombra del dragón. Interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica*. FLACSO Ecuador y Universidad Nacional de Costa Rica.

Jouvenel, B. de. (1964). *L'art de la conjecture*. Ed du Rocher.

Jouvenel, H. de. (2006). *Invitation à la prospective: Invitación a la prospectiva*. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.

Karl, D. (1967). On the Concepts of Politics and Power. *Journal article*, 21 (2), 232-241.

Lajtman, T., y Arias, C. (2019, agosto 22). Guerra infinita: EE. UU. y las drogas en Colombia. CELAG. <https://www.celag.org/guerra-infinita-EE.UU.-y-las-drogas-en-colombia/>

Levaggi, A. G. (2016). Potencias (re)emergentes hacia un mundo policéntrico: Rusia y Turquía frente a América Latina. *Relaciones Internacionales*, 25 (50), Article 50. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2678>

Lowenthal, A. (1977). *Fin de la presunción hegemónica de Estados Unidos*. Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.

Lowenthal, A. (2006, noviembre 1). Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/estados-unidos-y-america-latina-a-principios-del-siglo-xxi/>

Lowenthal, A. (2010). Obama and the Americas: Promise, Disappointment. *Opportunity*, 16.

Maldonado, M. A. (2018). *Antropoceno: La política en la era humana*. Penguin Random House Grupo Editorial España.

Manning, B. (1977). *The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three proposals*. 55.

Martín Páez, S. (2019). *El ascenso de China y su impacto en América Latina*. <https://www.celag.org/ascenso-china-impacto-america-latina/>

Merino, G. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial : Perspectivas para América Latina. *Geopolítica(s)*, 7 (2), 201-225.

Merino, G. (2020). *China y el nuevo momento geopolítico mundial* (Boletín Transiciones del Siglo XXI y China N.º 1). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://www.clacso.org/boletin-1-transiciones-del-siglo-xxi-y-china/>

Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China. (2016). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>

Mojica, F. J. (2005). *La Construcción del futuro: concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*. Universidad Externado de Colombia.

Morales, D. (2017). El fin del ciclo hegemónico de Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/el-fin-del-ciclo-hegemonico-de-estados-unidos/>

Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editorial Latinoamericano.

Morin, E. (2011). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa. <https://www.buscilibre.us/libro-introduccion-al-pensamiento-complejo/41700014/p/41700014>

Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica. http://www.fcede.es/site/es/libros/detalles.aspx?id_libro=5997

Müller-Markus, C. (2016). One belt, one road: el Sueño Chino y su impacto sobre Europa. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 148, 1-6.

Noboa, M. F. (2020). Prospectiva crítica en territorio: el compromiso antro poético para el diseño de políticas públicas. *Tsafiqui - Revista Científica en Ciencias Sociales*, 14, 75-88.

Noboa, M. F. (2019). *Inteligencia posnormal y prospectiva crítica: transdisciplina en la comprensión de amenazas híbridas en Ecuador. El caso del Frente Oliver Sinisterra [FOS]*. 1-17. https://www.researchgate.net/publication/334088339_nteligenciaposnormalyprospectivacriticatransdisciplinaenla_comprensiondeamenazashibridasenEcuadorElcasodelFrenteOliverSinisterraFOS

Office of the United States Trade Representative. (2021). *Western Hemisphere*. <https://ustr.gov/countries-regions/americas>

Onis, Z. (2017). Age of Anxiety: The Crisis of Liberal Democracy in a Post-Hegemonic World Order. *Italian Journal of International Affairs*, 52 (3), 1-18.

Organización Mundial del Comercio. (2020). *Director General Adjunto Wolff: la China actual es muy distinta de la que se adhirió a la OMC en 2001*. https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/ddgaw_13jan20_s.htm

Pastrana, E., Betancourt, R., y Simmons, O. (2014). Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica. En *Sudamérica en el escenario Global Gobernanza multinivel y birregionalismo*. Pontificia Universidad Javeriana.

- Pérez Ludueña, M. (2017). *Chinese Investments in Latin America. Opportunities for growth and diversification* (Production Development Series No. 208). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/en/publications/41134-chinese-investments-latin-america-opportunities-growth-and-diversification>
- Plaza, O. (2017). Relaciones y perspectivas de Estados Unidos con la región. *Estudios Internacionales*, 14.
- Prud'homme, J. F. (2009). El gobierno de Barack Obama y América Latina. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (87), 243-267.
- República Popular China. (2008). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>
- Romano, S., Garcia, A., Lajtman, T., y Tirado, A. (2020, mayo 3). La era Trump y la dependencia de América Latina. *CELAG*. <https://www.celag.org/laeratrump/>
- Sánchez, A. (2018). El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63 (233), 365-388. <https://doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2018.233.56138>
- Sánchez, M. (2020). Estados Unidos y América Latina en cuatro años de Trump. *CONNECTAS*. <https://www.connectas.org/analisis/estados-unidos-y-america-latina-cuatro-anos-de-trump/>
- Schalk, J. van der. (2020, enero 20). Towards a multipolar world order. *FreedomLab*. <https://freedomlab.org/towards-a-multipolar-world-order/>
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2020). *Ecuador logra apoyo de Estados Unidos para seguridad, empleo, comercio, educación y lucha contra la corrupción – Secretaría General*

de Comunicación de la Presidencia. <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-logra-apoyo-de-estados-unidos-para-seguridad-empleo-comercio-educacion-y-lucha-contr-la-corrupcion/>

Shixue, J. (2006). Una mirada china a las relaciones con América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 203, 62-78.

Simon, R., & Kanno-Youngs, Y. (2021). Después de Donald Trump, un muro fronterizo inconcluso y aún polémico. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2021/03/16/espanol/muro-trump-frontera-biden.html>

The Heritage Foundation. (2020). *China Global Investment Tracker*. <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*.

Tirado, A., Romano, S., y Fernández, A. (2017, agosto 10). Del soft power al America First: EE. UU. y la asistencia. *CELAG*. https://www.celag.org/del-soft-power-al-america-first-EE_UU-la-asistencia/

Tovar Ruiz, J. (2018). La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120, 259-283. <https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.259>

UNCTADSTAT. (2020). *Country profiles: China*. United Nations Conference on Trade and Development. <https://unctadstat.unctad.org/countryprofile/GeneralProfile/en-GB/156/index.html>

U. S. Department of State. (2021). Growth in the Americas. *United States Department of State*. <https://www.state.gov/growth-in-the-americas/>

USAID. (2021). *Dollars to Results*. <https://explorer.usaid.gov//results>

Vidal, G. (2020). América Latina: Hacia un periodo de débil crecimiento y covid-19. *Ola Financiera*, 13 (37), 1. <https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2020.37.77770>

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica Mexico.

Xing, L. (Ed.). (2010). *The Rise of China and the Capitalist World Order*. Routledge.

Zakaria, F. (2009). *El Mundo después de USA*. Editorial Espasa Calpe.

Zhiliang, H. (2007). *Record of China-Latin American Foreign Relations Establishment*. Shanghai Lexicographic Publishing House.

Zhongping, F., y Jing, H. (2014). China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world. *European Strategic Partnerships Observatory*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2459948

Anexos

Anexo 1. Cambios esperados para el futuro

Presentidos (Tenemos indicios de su ocurrencia, vislumbramos su ocurrencia)²²	Anhelados (Deseamos que ocurran)²³	Temidos (Nos preocupa que puedan ocurrir, por conjeturas o síntomas del fenómeno)²⁴
Implementación del 5G, innovación y desarrollo tecnológico	ALC reduce su dependencia (económica, política, tecnológica) de los poderes del centro	Variación del rol de China en ALC en torno a la ejecución del proyecto <i>One Belt - One Road</i> [*]
Variación en el liderazgo político global	ALC lidera políticamente el Sur global	Enfrentamiento militar directo entre China y Estados Unidos
Bilateralismo vs. multilateralismo	Condonación parcial de la deuda de ALC con ambas potencias	Variación de las condiciones socioeconómicas de ALC
Guerra comercial entre potencias [*]	Percepción de ALC de la influencia política de ambas potencias	Impacto ambiental, social y económico en ALC por la adopción integral de un modelo extractivista

²² En esta columna enlistamos: *discontinuidades* (cambios rápidos y significativos sin ser, en su mayoría, imprevistos o profundamente sorprendentes. Pueden adoptar muchas formas, aunque se observan principalmente en entornos con alta adopción tecnológica) y *señales débiles* (son los primeros indicios importantes de un cambio. Estos pueden ser entendidos como indicadores avanzados, difíciles de interpretar y de alto valor prospectivo, puesto que constituyen la materia prima informativa para posibilitar la acción anticipatoria).

²³ En esta columna enlistamos: *tendencias* que conducen a nuestra apuesta de futuro (fuerzas, factores y patrones que crecen gradualmente y causan omnipresentemente cambio en la sociedad en general). Se clasifican de tres formas: megatendencias, cuando se han extendido por varias generaciones y su complejidad es muy alta; tendencias potenciales, si surgen de innovaciones, proyectos, creencias o acciones que tienen el potencial de crecer y eventualmente desaparecer; y, finalmente, tendencias de ramificación, entendidas como la articulación de fuerzas que solo al unirse pueden gestionar una disrupción. Pueden involucrar discontinuidades y señales débiles solo si son favorables para el sistema. También se incluyen *cartas salvajes positivas*.

²⁴ En esta columna enlistamos: *cartas salvajes* (casos fortuitos emergentes que provocan un cambio drástico en un sistema). Se deben diferenciar las cartas salvajes de los cisnes negros, ya que las primeras corresponden a *shocks* que pueden ser positivos o negativos, mientras que un cisne negro siempre representará el peor escenario posible.

5. América Latina y el Caribe en el orden post-pandémico

Presentidos (Tenemos indicios de su ocurrencia, vislumbramos su ocurrencia)²²	Anhelados (Deseamos que ocurran)²³	Temidos (Nos preocupa que puedan ocurrir, por conjeturas o síntomas del fenómeno)²⁴
Variación del nivel de endeudamiento de ALC con las dos potencias	Desarrollo de capacidades y emprendimientos tecnológicos en ALC con alto valor agregado durante la crisis del covid-19	Neocolonialismo en ALC por incumplimiento en pagos por préstamos internacionales
Presencia de empresas y transnacionales chinas en ALC	ALC reorienta su matriz productiva y comercial a través de la innovación y tecnología	Variación de la presencia y cooperación militar de ambas potencias en ALC
Variación de la influencia cultural de ambas potencias en ALC	ALC promueve el intercambio cultural y científico con ambas potencias	Adopción integral de ALC por modelo de liberalización económica (TLCs) con China y Estados Unidos
Variación en los niveles de cooperación económica de ambas potencias en ALC (reembolsable y no reembolsable)	ALC incorpora nuevas líneas de cooperación con ambas potencias (reembolsable y no reembolsable) para reactivar la economía regional	Alianzas políticas y diplomáticas de China con todos los países de ALC (RPC gana espacio absoluto)
Modelo extractivista en ALC	ALC promueve proyectos de responsabilidad social y ambiental con ambas potencias	Afectación en la recepción de cooperación económica de ALC proveniente de ambas potencias
Impactos ambientales, sociales y económicos por presencia de empresas transnacionales	ALC se adhiere a regímenes regionales y multilaterales para la protección de ecosistemas	Alineación integral de ALC con el hegemon dominante del sistema
Variación en las condiciones del financiamiento de ambas potencias hacia ALC	Atracción de inversiones sostenibles (ambientales, sociales y económicas) en ALC por ambas potencias	
Financiamiento de organismos tradicionales en ALC	Política exterior común de ALC hacia ambas potencias	
Política exterior de ALC hacia Taiwán	Agenda latinoamericana autónoma en materia militar y de seguridad regional	
Manejo de la crisis del covid-19		
Matriz de exportaciones de ALC (bajo valor agregado)		
Cooperación económica hacia ALC para enfrentar la crisis del covid-19		
Construcción de megaproyectos en ALC		

Presentidos (Tenemos indicios de su ocurrencia, vislumbramos su ocurrencia)²²	Anhelados (Deseamos que ocurran)²³	Temidos (Nos preocupa que puedan ocurrir, por conjeturas o síntomas del fenómeno)²⁴
Cambios en ALC en los patrones de importación de bienes industriales con alto valor agregado desde ambas potencias		
Cambios en la orientación en los esquemas de integración y regionalismo en ALC		
Variación en las inversiones de ambas potencias en ALC		
<i>Presentir, intuir, conjeturar.</i>	<i>Anhelar, desear y apetecer.</i>	<i>Temer: intuir con ansiedad la ocurrencia de algo</i>

Anexo 2. Estereotipos

Enunciemos algunos estereotipos relacionados con el tema con el que estamos analizando, considerando o no material anterior.	¿Por qué se ha difundido?	¿Qué problema importante está ocultando?
1. EU como hegemon global, en declive	Por la crisis del sistema capitalista global	Las contradicciones del capitalismo en el sistema global
2. China como hegemon emergente global	Intensificación de las inversiones chinas, cooperación económica y financiamiento hacia ALC en el siglo XXI	Los intereses hegemónicos chinos
3. ALC como una región periférica	Por sus condiciones estructurales de subdesarrollo	Escasa tecnología, de innovación y de desarrollo sostenible
4. ALC como una región inequitativa y desigual	Por las asimetrías sociales y económicas	Condición permanente de dependencia de ALC hacia los poderes del centro
5. Presencia militar de USA	Aumento del número de bases militares que operan en ALC	Asegurar el acceso a los recursos naturales y geoestratégicos
6. China viene construyendo una agenda de seguridad con ALC	Por la venta de armas, cooperación en seguridad y venta de helicópteros a ALC	Los intereses de China en torno a aumentar su presencia militar en ALC

Enunciemos algunos estereotipos relacionados con el tema con el que estamos analizando, considerando o no material anterior.	¿Por qué se ha difundido?	¿Qué problema importante está ocultando?
7. ALC como una región rica en recursos naturales	Por sus condiciones geográficas y naturales	Escasa innovación, tecnología y desarrollo de valor agregado
8. Avance de la presencia China en ALC	Por su penetración económica, financiera y política	Los intereses hegemónicos chinos
9. ALC una región fraccionada	Debilidad de los mecanismos regionales y de integración	Falta de una visión y objetivos comunes
10. Manejo eficiente de China - crisis covid-19	Por el control de la pandemia difundida en medios de comunicación	Legitimar el liderazgo global de China
11. Manejo deficiente de USA - crisis covid-19	Por el alto índice de contagios y muertes	Falta de liderazgo del gobierno de turno
12. Manejo deficiente de la crisis covid-19 en ALC	Altos índices de contagios y muertes	Falta de liderazgo y problemas estructurales sociales, económicos y políticos
13. Sobre endeudamiento de ALC con China y Estados Unidos	Alta cantidad de préstamos contraídos por ALC	Una región periférica de las grandes potencias
14. Guerra comercial en aumento entre China y USA	Conflictos crecientes en los intereses económicos sumados a diferencias políticas	Variación del poder hegemónico
15. China como potencia tecnológica en aumento	Avances en I+D+i	Interés estratégico en convertirse en una potencia hegemónica a mediano/largo plazo
16. China depredador ambiental	China no respeta los ecosistemas existentes en ALC	Los grandes intereses de las trasnacionales y el interés de China por la apropiación de los recursos naturales
17. Cooperación económica de China y Estados Unidos en declive hacia ALC	Bajos índices de cooperación hacia ALC	Cambio de las prioridades políticas de ambas potencias en torno a ALC ante la crisis económica internacional
18. China irrespeto los DDHH	Malas condiciones laborales para sus trabajadores	Ventajas competitivas para atraer inversiones y reducir costos de producción

Anexo 3. Variables por familias²⁵

Familias	Factores
I. Economía	Guerra comercial entre potencias
	Presencia de empresas transnacionales en ALC
	Préstamos condicionados
	Arquitectura financiamiento internacional
	Variación en el nivel de cooperación económica en ALC
	Dependencia económica
	Modelo primario exportador
	Exportación de materia prima (<i>commodities</i>)
	Variación en el nivel de endeudamiento de ALC
	Financiamiento de megaproyectos
	Liberalización económica - TLC's
	Cambio en las condiciones del financiamiento de ambas potencias
	Recursos económicos para manejo de la crisis COVID
	Importación de bienes de alto valor agregado
	Variación en las inversiones en ALC
	Autonomía económica de ALC
	Cambio en las exigencias del pago de la deuda a ALC
Nuevas líneas de cooperación de ALC - post COVID	
Inversiones sostenibles en ALC (ambientales, sociales y económicas)	
II. Social	Degradación/afectación de las condiciones de vida de la población
	Condiciones de pobreza e inequidad
	Migraciones
	Contagios y muertes por COVID 19
	ALC región desigual e inequitativa
China depredador ambiental	
III. Cultural	Variación de la influencia cultural de ambas potencias en ALC
	Promoción del intercambio cultural y científico
IV. Ambiental	Fuentes de energías alternativas
	Degradación ambiental
	Cambio climático
	Desastres naturales
	Promoción de proyectos de responsabilidad social y ambiental
	ALC región abundante en recursos naturales
	China depredador ambiental

²⁵ Este listado se realiza con base en todas las etapas previas que conforman el diagnóstico del sistema.

V. Tecnología	Desarrollo del 5G
	Dependencia tecnológica
	Innovación y desarrollo tecnológico (I+D+i)
	Tecnologías para el desarrollo de fuentes de energías alternativas
	Desarrollo de proyecto <i>One Belt - One Road</i>
Desarrollo de capacidades y emprendimientos tecnológicos en ALC	
VI. Político	Luchas por la hegemonía
	Variación del liderazgo global
	* Multilateralismo
	Promoción del bilateralismo
	<i>Soft power</i>
	Política exterior de ALC hacia Taiwán
	Gestión de la pandemia
	Dependencia política
	Integración
	Regionalismo
	Enfrentamiento militar
	Carrera armamentista
	Presencia militar
	Cooperación militar
	Construcción de agenda de seguridad
	Alineación política con el hegemón dominante
	Alianzas políticas
	Políticas para el manejo de la crisis del covid-19
	Autonomía política, militar y de seguridad de ALC
	Cambio de la percepción de la influencia política en ALC
	Adhesión de ALC proyecto <i>One Belt One Road</i>
	Neocolonialismo en ALC
	Hegemonía en declive
	Hegemonía en ascenso
	ALC región periférica
Irrespeto por los regímenes de DDHH	

6.

China-CARICOM en tiempos de globalización

¿Una relación desigual o confluencia de intereses?

Emith Núñez Pinto

Introducción

El siglo XXI ha sido testigo de la influencia en los designios globales de la República Popular China, en tanto líder del proceso de globalización en curso. En este sentido los intereses políticos y, sobre todo, económicos del gigante asiático, se han desplegado a escala planetaria impactando regiones, países grandes o pequeños, desarrollados o subdesarrollados. Y es que China se ha convertido en una nación imprescindible en la interdependencia global.

En consecuencia, se hace difícil encontrar investigaciones que aborden la geopolítica internacional y las relaciones económicas internacionales, sin que se detengan en algún punto, en la reciente influencia del gigante asiático y las disputas geopolíticas y geoeconómicas, que dicha realidad ha generado entre los poderes tradicionalmente establecidos. Específicamente en la región de América Latina y el Caribe, la inquietud gana importancia, al plantearse una disputa

entre los históricos actores comerciales, económicos, financieros, militares y políticos de la región: Estados Unidos y en menor medida Europa. Especialmente el primero, ha tenido que coexistir con una China, cada vez más presente en las relaciones bilaterales con países del área.

La República Popular China ha encontrado en Latinoamérica y el Caribe una región emisora de materias primas, altamente demandadas por el país asiático para sostener y ampliar su actual crecimiento económico y expansión global. A la par, los países latinoamericanos y caribeños han encontrado en el país asiático un mercado seguro y creciente para exportar sus materias primas, recibir financiamiento e inversión directa, sin los tradicionales condicionamientos de otros actores internacionales como Estados Unidos, el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los países que conforman la CARICOM¹ no han estado al margen del proceso de globalización en marcha, tampoco y por extensión, de los designios de la estrategia geoeconómica de China. Ambos actores, desde un punto de partida distinto, han logrado converger y sacar provecho de las relaciones bilaterales. Aunque, y es conveniente resaltarlo, los caribeños en su condición de pequeñez, de alta vulnerabilidad económica externa y productores de mercancías con bajo valor agregado se encuentra en una situación de desventaja frente al poderío económico del gigante asiático.

La clara estrategia china de expandir su presencia a nivel mundial, ha sido aprovechada por los países que integran la Comunidad del Caribe, los cuales objetivan en esta potencia, una vía para insertarse en el mundo globalizado, a través de nuevos mercados, fuentes de financiamiento y reduciendo su vulnerabilidad externa. En este

¹ CARICOM es el acrónimo en inglés de Caribbean Community (Comunidad del Caribe) y está compuesta por los siguientes miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago.

relacionamiento ambas partes tienen intereses propios, pero vale preguntarse si estos se cumplen en su totalidad. Esta temática, a pesar de constituir un tema novedoso y significativo para la región con particularidad en la comunidad del Caribe, debería visualizarse aún más, especialmente en aquellas investigaciones referidas a los países de la CARICOM, por su condición de vulnerabilidad estructural. Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, la presente investigación tiene como objetivo central: evaluar las implicaciones políticas y económicas para los países de la CARICOM; a partir de su creciente interrelación con la República Popular China, como líder de la globalización en curso, en el periodo 2010-2019. Esta parte de una perspectiva latinoamericana y caribeña y responde al tipo de investigación documental, de nivel analítico-propositivo.

Con el fin de cumplimentar el objetivo general de la investigación, se identificaron los factores geopolíticos y geoeconómicos que explican la presencia de la República China en la CARICOM. La relación CARICOM-China se aborda desde una perspectiva comercial y financiera. Para el estudio del intercambio comercial, los análisis de exportaciones e importaciones y de balanza de bienes son complementados con el cálculo de los índices de apertura comercial, de concentración y de comercio intraindustrial. Además, se analiza el componente tecnológico de los productos transados. Para la arista financiera se analizaron los préstamos y la Inversión Extranjera Directa de China en el bloque.

Paralelamente se realizó un análisis de los impactos para la relación China-CARICOM, de la existencia de relaciones diplomáticas de algunos países que conforman el bloque con Taiwán y la tradicional presencia de Estados Unidos en la región; en tanto contendiente del gigante asiático por el liderazgo global.

Finalmente, a partir del análisis de los resultados obtenidos, se construyeron propuestas a modo de recomendaciones. Entre ellas destaca la necesidad de prestar mayor interés a los países miembros de la CARICOM, tanto por su vulnerabilidad y dependencia económica histórica, su condición de Estados pequeños, así como por la

exigencia de incorporar una visión caribeña hacia la región. Se espera que estas puedan ser útiles tanto para el campo académico como para los hacedores de políticas.

El proceso de globalización en curso y sus asimetrías

Difícilmente existan en el mundo de hoy una realidad ajena al proceso de globalización en curso. Culturas, economías, tradiciones, formas de consumo, en fin, la totalidad de lo existente; se encuentran hoy de manera latente o manifiesta, determinadas por esa interconexión global creciente denominada globalización.

Con un sólido punto de partida en el proceso de conquista y colonización de América, la globalización ha tenido como otro de sus empujes recientes la apertura de las economías nacionales como parte del proyecto neoliberal, surgido como alternativa al liberalismo keynesiano y la economía planificada (Charles, 1996, p. 24). Como consecuencia de lo anterior, las transnacionales lograron una expansión acelerada, globalizando aquí y allá los espacios regionales y locales, con su estela de universalidad.

El proceso de globalización ha sido definido, como todo fenómeno complejo, desde diferentes perspectivas teóricas. En tal sentido, Anthony Giddens es uno de los autores que se aproxima bastante a su conceptualización, al definirlo como un fenómeno que “nace con la modernidad, en el que existe una conexión entre diferentes contextos sociales o regiones que se convierten en una red a lo largo de toda la superficie de la tierra” (Giddens, 1994, p. 47). Habría que añadir a esta definición la desigual influencia en los designios globales, en tanto las transnacionales, y que las potencias imponen o condicionan las normas y la agenda global, regional y local.

Las transnacionales crean unos efectos de interconexión que provocan especialización, descapitalización y subordinación de los Estados débiles a las dinámicas de las transnacionales y la industria global (Kaplan, 2002, p. 287). Es interesante subrayar como esas

empresas transnacionales tienen un fuerte vínculo con el país de origen “que por lo general pertenecen a los países poderosos económicamente, o mejor aún, estos son poderosos porque son potenciados por las empresas transnacionales (Forero, 2014, p. 190).

Examinar con rigor el proceso de globalización en curso, implica asociarlo necesariamente con el multipolarismo, y, por tanto, con la competencia entre múltiples poderes: Estados Unidos, Europa, Japón, Rusia y La República Popular China. Esta multiplicidad de poderes se erige en contra del multilateralismo “cuyas características se basan en la implementación de reglas jurídicas públicas y que supone la igualdad de los Estados, y que buscan impedir, claramente, la discriminación y los privilegios de poder que poseen las potencias” (Forero, 2014, p. 191).

Por ello, cuando de globalización se trata, hay que definir los poderes en disputa, las asimetrías y los desiguales beneficios de su implementación; es decir, un sistema internacional dividido en centro-periferia al decir de los teóricos de la Dependencia.

El proceso de globalización junto a las reacciones regionalizadas y las concepciones asociadas al regionalismo abierto han afectado a las sociedades pequeñas, económicamente vulnerables y geopolíticamente sensibles de la región caribeña (Serbin, 1997, p. 10). Y es que los pequeños Estados se encuentran con restricciones relativas a su pequeño tamaño, escasez relativa de su economía y vulnerabilidad externa; que los condiciona a la búsqueda constante de cooperación, incluso a la protección de las grandes potencias.

Desde el punto de vista teórico la pequeñez de un Estado es un concepto con cierta relatividad, en tanto debe ser definido a partir de su autopercepción y la relación con otros Estados (Hey, 2003); en la medida que la clase política no se percibe en su accionar externo, impactando significativamente en las relaciones internacionales (Keohane, 1969, p. 296).

Siguiendo esta línea de análisis, David Vital concluye que los pequeños Estados están sometidos a una estructura de clases global que impide su despliegue, como sí lo hacen los grandes Estados; por

lo que aquellos sienten con mayor necesidad la pertenencia a organizaciones multilaterales y el establecimiento de alianzas internacionales para lograr sus objetivos (Vital, 1971). De tal manera que los pequeños Estados son más propensos a adoptar políticas conformistas (Rosenau, 1966), como consecuencia de su actitud defensiva ante los factores sistémicos externos.

Impronta del gigante asiático en los diseños globales

Las más diversas relaciones sociales a escala planetaria se encuentran signadas por un proceso de globalización o mundialización en el que las relaciones internacionales, con su estela de conflictos y cooperación, se hallan fuertemente influidas. No escapa tampoco al condicionamiento globalizante el creciente multipolarismo y la redistribución geoeconómica y geopolítica mundial.

La globalización, empero, no es un proceso económico, político y cultural que beneficia o perjudica a todos por igual. Es un proceso marcado por disputas geopolíticas y geoeconómicas y hasta culturales, en el que las grandes potencias, los países desarrollados y determinados grupos y clases sociales obtienen mayores dividendos. Por tanto, la globalización es generadora de desiguales beneficiarios, porque en última instancia, es coherente con la forma de distribución de la riqueza del sistema capitalista mundial.

Al finalizar la Guerra Fría, Estados Unidos emerge como protagonista en la escena global, pero el naciente unilateralismo comienza en pocos años a ceder ante un multilateralismo creciente y multicéntrico; donde los países asiáticos, sobre todo la República Popular China, han iniciado un contrapeso a la tradicional hegemonía estadounidense. En términos geoeconómicos se puede decir que el epicentro de la economía mundial, se viene deslizando de una relación trasatlántica, a otra, donde predomina el espacio de Asia-Pacífico.

Con la emergencia de nuevas naciones y bloques regionales en la geopolítica internacional, la disputa por los beneficios de la

globalización, se reactualizaron las relaciones de poder tras la Segunda Guerra Mundial, la estabilidad del sistema internacional y el diseño geopolítico actual (Serbin, 2018, p. 138). Desde la teoría de transición de poder, esta multiplicación de actores con sus intereses e interconexiones mutuas ha incrementado la probabilidad de desacuerdos y, como consecuencia, ha elevado el desequilibrio regional (Chávez, 2015, p. 75).

Paralelamente, los condicionamientos de diverso tipo en los procesos globalizantes, han estado influido, sobre todo en las últimas décadas, por el ascenso del gigante asiático con su poderío económico y comercial. Es decir, China es clave en la forma e intensidad de la estructura del sistema internacional, la nueva correlación de fuerzas y el multilateralismo existente.

Esta acelerada influencia en los designios globales de China ha tenido como telón de fondo, las reformas implementadas por Deng Xiaoping a finales de la década del 70 del siglo XX; con el fin de lograr una mayor inserción de la nación asiática en la economía capitalista global. De esta forma, la República Popular China dejó atrás el sinocentrismo defensivo (Ollé, 2006); esto explicado, en parte, por la influencia confuciana a favor de la paz y la no expansión, combinado con una defensa activa y una alerta ante las amenazas en contra de su seguridad (Carreño, 2008).

Este inusitado ascenso económico chino ha impuesto ciertas interrogantes, algunas de las cuales se dirigen directamente a los postulados centrales de la Teoría de la Dependencia, a saber: ¿cómo es posible que un país del sur se haya convertido en una potencia emergente?, ¿es posible que otras naciones superen el estado de subdesarrollo o dependencia, dentro del esquema desigual entre el centro y la periferia del sistema capitalista mundial?

Immanuel Wallerstein, un pensador con bases teóricas dependencistas, sostiene como parte de su teoría del sistema mundo que en las relaciones económicas globales las relaciones entre el centro y la periferia no son totalmente inamovibles, sino que dejan espacios para que existan, aunque con limitaciones, ascensos y descensos

entre el centro, la semiperiferia y la periferia. Para Wallerstein, la República Popular China es un caso exitoso de un país que supo aprovechar, el margen de maniobra de los ciclos que experimenta el sistema mundo, encontrando el camino hacia el centro desde la semiperiferia.

En este sentido, Wallerstein explica el ascenso de China como parte de los ciclos que experimenta el sistema mundo, sin modificar las relaciones desiguales del conjunto del sistema. Es más, la emergencia del gigante asiático y de la región de Asia Oriental no hace más que acelerar el fin del sistema capitalista global.

Samir Amin, en cambio, entiende la relación jerárquica (centro-periferia) de la economía global, como un proceso mucho más rígido, en el que los países periféricos nunca podrían alcanzar el desarrollo de los países centrales. Como consecuencia, Amin percibe el ascenso de China en los marcos de una estrategia económica, parcialmente al margen de la economía capitalista globalizada. Es decir, la desconexión de China de la globalización neoliberal, y no al revés, es lo que explica el alto crecimiento económico chino. Para fundamentar esta idea, (Amin, 2013) sostiene que China ha centrado su sistema bancario y el mercado de crédito en el ámbito nacional, ha logrado soberanía sobre su moneda, mantiene una amplia reserva para su sistema público de crédito y mantiene una deuda pública mínima, que ha permitido un gasto público sin peligro de inflación. Samir Amin, todavía llega más lejos al asegurar que: el ascenso económico chino, sobre bases parcialmente capitalistas, se construyó sobre los cimientos del socialismo de la época de Mao (Amin, 2012). No puede desdeñarse que las reformas de Deng Xiaoping se producen en una sociedad con una fuerte tradición mercantil y una cultura disciplinada que encontró el momento ideal para migrar de una economía centralmente planificada hacia la inserción en la economía globalizada.

Por su parte, el destacado economista argentino Claudio Katz, intenta explicarse el ascenso del gigante asiático en un inicio, a partir del desplazamiento masivo de los grandes capitales internacionales

a la región asiática en busca de altas tasas de ganancia, generadas por el pago de bajos salarios. Sin embargo, para Katz, lo decisivo después de pasada esta fase, con lo cual coincidimos totalmente, lo ha constituido la estrategia de China de reinversión nacional de los excedentes, al contrario de otras economías dependientes, que reprodujeron el subdesarrollo al expulsar sus excedentes al exterior (Katz, 2019).

El *factor China*, está condicionando los procesos globales, regionales y locales. Y no podría ser de otra manera: la República Popular China es la segunda economía mundial y la primera potencia comercial, con altos volúmenes de inversión y financiación global. A la par, es el primer socio comercial de los principales centros de poder mundial (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón), el primer prestamista de la Reserva Federal estadounidense, el principal productor mundial de manufacturas. Además, es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y posee la mayor población mundial con más de 1 400 millones de habitantes.

La inserción e influencia de esta potencia emergente en el proceso de globalización, ha tenido como eje central la interrelación económica que tuvo su impulso en el ingreso del gigante asiático en la Organización Mundial del Comercio. El factor económico como una política transnacionalista-estatista china, es coherente (Mulvenon, 2006) con el resto de los factores (políticos, diplomáticos, militares, culturales, tecnológicos), todos ellos en interrelación como parte de la política exterior de este país asiático.

Todos estos factores o fuentes de poder conforman el cálculo del índice *Comprehensive National Power* [CNP] desarrollado por Deng Xiaoping, el cual designa el valor final de la mezcla entre los poderes tangibles e intangibles del Estado con el objetivo de defender la soberanía nacional.

Sin dudas, este proceso de *reorientalización* de la economía global ha impactado tanto a las economías del norte como del sur; en este último caso, demandando altos volúmenes de energía, productos

agrícolas y minerales, generando beneficios y desafíos para esta región.

China, como un emergente líder de la globalización, ha ofrecido a países subdesarrollados un modelo económico alternativo de integración y cooperación, sin previos condicionamientos económicos y políticos; lo cual, unido a la demanda de materias primas y el financiamiento ofertado, ha significado un indudable atractivo para estas naciones.

El tipo de relación –China con los países del sur global– se ha entendido, en el contexto de las competencias globales, como un despliegue de diplomacia benigna del gigante asiático, acompañado por el establecimiento de agendas de cooperación e integración mutuamente beneficiosas.

Sin embargo, frente a esta visión del patrón de relación chino con el sur global, existe una visión menos optimista, marcada más bien por determinadas críticas que cuestionan si en realidad entre China y los países del sur existe una cooperación sur-sur; o, por el contrario, se reproduce, aunque con matices, el patrón de dependencia norte-sur. Siendo de esta manera entonces estaríamos asistiendo una nueva dependencia y reprimarización de las economías del sur, en función de los crecientes intereses globales del gigante asiático.

Por tal motivo algunos autores han afirmado que este tipo de relación responde más a un emergente Consenso del Pacífico o Consenso de Pekín o Beijing. De tal modo que, el Consenso del Pacífico no tiene como objetivo establecer un modelo de desarrollo, sino más bien un tipo de relación norte-sur en su fase comercial y financiera, cuyo impulso es un corolario directo de las transformaciones globales y las necesidades de desarrollo de China. Como resultado, los países del sur en su imbricación con el Estado asiático, presentan un tipo de especialización en los marcos de un sistema centro-periferia que moderniza el desarrollo *commodity* exportador para los países periféricos.

Fortalezas y desafíos de la presencia China en América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe no ha estado ajena a la influencia de China en el proceso de globalización, multilateralismo y cooperación en curso. A partir de inicios del siglo XXI, el gigante asiático ha tenido una presencia creciente en la región en múltiples ámbitos, sobre todo, en las áreas económicas y comerciales.

La historia de la relación entre China y la región de América Latina y el Caribe ha sido ascendente en el tiempo; Song Xiaoping en una apretada síntesis ubica dicha relación en cinco periodos de desarrollo (Xiaoping, 2015). El primer periodo se sitúa entre la fundación de la República Popular China en 1949 y 1969. En este lapso de tiempo, con la excepción de Cuba, no hubo relaciones oficiales en la región; que en buena medida se explica a partir de la hostilidad de Estados Unidos hacia el gigante asiático y el prejuicio ideológico de los gobiernos latinoamericanos y caribeños.

En el segundo periodo (1970-1978) en el contexto del descongelamiento de las relaciones entre Estados Unidos y China, nueve países inician las relaciones diplomáticas con el gigante asiático. El tercer periodo (1978-1992), se inicia con la reforma y apertura de China, que incluye un reajuste de la política del país asiático en su relacionamiento con los países latinoamericanos y caribeños. En este periodo se establecieron relaciones diplomáticas con la mayoría de los países de la región.

En el cuarto periodo (1993-2000) se establecen relaciones de cooperación estratégica, ampliando los cimientos de los intereses convergentes; las relaciones comerciales entre Brasil y China fueron un ejemplo de ello. A partir del año 2000 hasta la actualidad se han desarrollado una serie de vínculos económicos, políticos y hasta culturales sin precedente, en la historia entre el gigante asiático y la región latinoamericana y caribeña en su conjunto. Como resultado se han instituido múltiples comisiones gubernamentales de alto rango

a través de las cancillerías y de organismos subregionales como el Grupo de Río, Mercado Común del Sur [Mercosur], la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe [CARICOM], etcétera.

Las crecientes relaciones económicas entre la República Popular China y América Latina y el Caribe, han tenido como telón de fondo el pragmatismo político chino. El gigante asiático no ha establecido distinciones ideológicas entre el amplio espectro político de los gobiernos latinoamericanos y caribeños, a la hora de establecer y ampliar las relaciones comerciales. Aunque al mismo tiempo es necesario resaltar que, este pragmatismo chino se ve matizado en relación con el *factor Taiwán*; en tanto China sostiene el principio de *Una sola China* como fundamento de su política exterior, a la hora de establecer relaciones diplomáticas. Es significativo para China que, de los quince países en todo el mundo que reconocen diplomáticamente a Taiwán y no a China, nueve se encuentran en la región de América Latina y el Caribe.

En el actual periodo en curso el posicionamiento de China en la región ha sido tal, que, para algunas de las economías de mayor peso en la región, el país asiático se constituye en el primer o segundo socio comercial. La institucionalización del comercio preferencial derivado de las nuevas relaciones económicas, ha condicionado (Xiaoping, 2015) el establecimiento de tratados de libre comercio, de zonas económicas especiales, el intercambio en materia de ciencia, tecnología, turismo, cultura (mediante institutos Confucio) y deporte. También en esferas como la aviación, astronáutica, nueva energía y medioambiente.

Junto a los notables beneficios para América Latina y el Caribe de su relacionamiento con China, coexisten desafíos que no parecen tener una solución en el corto plazo. Lo más relevante en este sentido se encuentra en el desigual intercambio comercial: mientras la región latinoamericana y caribeña en lo fundamental exporta mercancías con bajo valor agregado (minerales, productos agrícolas, energía), la República Popular China exporta manufacturas con medio y alto valor agregado; lo cual ha traído como consecuencia una

especie de reprimarización de la economía en el área latinoamericana y caribeña.

Paralelamente, es necesario resaltar que, si bien es cierto que la región se ha visto beneficiada por la Inversión Extranjera Directa [IED] procedente de China, también lo es que dicha IED ha tenido una altísima participación en la exploración de los recursos naturales, lo cual contrasta con la IED en los servicios de infraestructura, portuarios, bancarios, telecomunicaciones, entre otros.²

Visto de cerca, en el caso específico de los proyectos de infraestructura habría que resaltar que bajo la modalidad de “proyectos llave en mano” tanto las empresas proveedoras como la tecnología, el financiamiento, la fuerza de trabajo y el proceso de mantenimiento y posventa pertenecen a empresas chinas. Como resultado de lo anterior, el aparato productivo y social de los países de la región latinoamericana y caribeña permanece sin vínculos con la infraestructura creada (Ortiz y Dussel, 2016, p. 18). Desde esta perspectiva, el anhelado desarrollo de América Latina y el Caribe camina cuesta arriba.

De tal manera que no pocos autores al referirse a la relación sino-latinoamericana y caribeña la ubican dentro de los marcos de relaciones asimétricas; que reproducen una relación centro-periferia (Slipak, 2014, p. 113; Gutiérrez y Cesarin, 2015, p. 128; Ortiz y Dussel, 2016, p. 55). El país asiático al demandar bienes primarios, invierte en la región en función de la extracción y el transporte de esos bienes, logrando su propia sustitución de importaciones y exportaciones; lo cual limita, a su vez, la necesaria sustitución en América Latina y el Caribe (Sevares, 2007, p. 22). Según la opinión de González Sáez:

La diferencia del déficit de CARICOM con China, déficit comercial, puede seguir creciendo en la misma medida que se va consolidando

² Para profundizar en esta temática remitirse a la obra “Estudios regionales Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China” (Dussel, 2015a).

el vínculo entre ambas partes. Lo que sí está claro es que lo que pudiera potenciar un mayor equilibrio en la balanza comercial, quizás pudiera ser en el marco de lo que es la balanza servicios y no en la balanza de bienes, porque indudablemente la balanza de bienes va a ser cada vez más deficiente. (González Saéz, 2021)³

Presencia China en la CARICOM en el contexto global

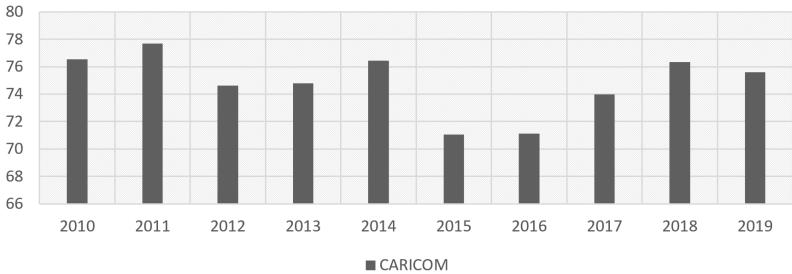
A partir de su realidad específica, los países / territorios que integran la CARICOM igualmente han apostado por su relacionamiento con China, en su búsqueda por incrementar su multilateralidad y una efectiva inserción en el mundo globalizado, que le posibilite sondear nuevos mercados, fuentes de financiamiento y reducir su vulnerabilidad externa.

La alta dependencia externa es reflejo de la gran apertura de sus economías domésticas. En la última década el grado de apertura de la CARICOM fue de alrededor del 75 % (ver Gráfico 1).⁴ De manera general, dentro del bloque hay países en los que el grado de apertura supera el 100% y otros ostentan valores por encima del 80 %. Lo que pone de manifiesto, por un lado, la importancia que tiene el sector externo para el bloque comunitario y por el otro, la vulnerabilidad que presentan estas naciones ante los eventos globales.

³ Entrevista realizada a Ruvisei González Sáez (marzo, 2021), doctor en Ciencias Económicas e investigador agregado del Equipo de Asia y Oceanía del Centro de Investigaciones [CIFI].

⁴ Para mostrar las estadísticas de la CARICOM se tuvo que construir el dato de manera individual, país por país, pues como bloque regional no se encontraron estos registros, en la bibliografía consultada. Otra limitación estuvo relacionada con la dificultad para hallar el dato de algunos países en determinados años.

Gráfico 1. Grado de apertura económica: CARICOM (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Development Indicators <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (2020).

La idea de incluir a China como uno de principales actores extra-regionales se ha debido desde la óptica caribeña a varios factores: desaparición paulatina de los marcos institucionalizados para el tratamiento especial de los países caribeños con Europa, la ejecución de un elevado financiamiento y créditos chinos con menores condicionalidades, diversificación de las importaciones y exportaciones en un mercado amplio y seguro (González y Martínez 2015, p. 283).

El atractivo que representa la República Popular China se ubica en un contexto de unas economías caribeñas con un elevado grado de apertura externa, altos coeficientes de endeudamiento y una marcada vulnerabilidad a los cambios en la economía internacional (Díaz, 2016, p. 142). Todo ello en conjunción con una disminución relativa de la presencia de actores tradicionales en la región como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

Desde la perspectiva china, los países de la CARICOM son fuentes de energía, alimentos y minerales, aunque en términos comparativos los países caribeños representan un interés muchísimo menor, comparado con el resto de la región. “También destacar que las exportaciones no solo son poco significativas en bienes primarios, sino que esos bienes primarios también tienen la competencia de otros

países asiáticos y de otros países latinoamericanos que también pueden exportar” (González Sáez, 2021).⁵

Sin embargo, los países de la CARICOM poseen otros atractivos, a saber: promocionan el liderazgo chino en el marco de la Cooperación sur-sur, mejoran la imagen del país y la capacidad de influencia internacional, así como lograr el apoyo de la CARICOM en los foros multilaterales (González y Martínez, 2015, p. 286). Los países caribeños representan un alto valor geopolítico y geoeconómico en el marco de la competencia inter hegemonica global con Estados Unidos. Y no menos importante, más de la mitad de los países que reconocen a Taiwán en toda la región de América Latina y el Caribe, pertenecen a la CARICOM.

Si bien los países de la CARICOM se han beneficiado de las relaciones con el gigante asiático, también ha traído una serie de inconvenientes entre los que se encuentran los siguientes:

Los productos chinos han adquirido una mayor competitividad (Díaz, 2016, p. 190), han penetrado los mercados domésticos con manufacturas que contraen el proceso de industrialización doméstica y de integración regional. En muchos casos la entrega de financiamiento a proyectos por parte de China está condicionada a la contratación de bienes, tecnologías y mano de obra china; un significativo déficit en la balanza comercial de la CARICOM a favor de China. Y no menos importante: existe poca regulación en términos medioambientales (González y Martínez, 2015, p. 301).

La amplitud del impacto de China en los países de la CARICOM ha implicado tanto oportunidades como desafíos. Uno de estos retos está asociado al patrón de especialización comercial de los países caribeños con China:

Muy concentrado, poco diferenciado, con bajo nivel de contenido tecnológico y, por tanto, vulnerable. Sin embargo, debe tenerse en

⁵ Entrevista realizada a Ruvislei González Sáez (marzo, 2021). Doctor en Ciencias Económicas e investigador agregado del Equipo de Asia y Oceanía del Centro de Investigaciones [CIP].

cuenta que ello también se da en el contexto de una CARICOM muy diferenciada en cuanto a patrón de inserción comercial externa: solo cuatro de los quince países / territorios miembros de la CARICOM son exportadores netos de productos básicos (minerales, combustibles, y productos agroalimentarios) [...] no obstante, habría que reconocer que en cuanto a “tamaño económico” esos cuatro territorios en conjunto dan cuenta de una proporción muy importante del PIB total generado por el grupo caribeño. (Romero Gómez, 2021)⁶

Las relaciones comerciales, financieras y de transferencia tecnológica que se producen entre China-CARICOM pueden afianzar a esta última como un actor vulnerable en desventaja. Pues, se comparte el criterio de que “cuando los esquemas de integración potencian la especialización en *commodities*, aumentan la volatilidad del ciclo económico y contribuyen de esa forma al subdesarrollo” (Mellado, 2020, p. 21). Siguiendo esta lógica podemos aseverar que mientras más dependiente sean los países integrantes de la comunidad de la exportación de materias primas, la importación desde China sea mucho mayor y baja las inversiones, los ciclos económicos tenderán a contraerse aumentando la fragilidad de estas economías. Si a este se le suma la incapacidad o inexistencia de políticas contracíclicas, enlentece la posibilidad de desarrollo para ellos.

En relación con las exportaciones de la CARICOM, durante los primeros años del periodo en estudio (2010-2019), presentaban un alto grado de concentración fundamentalmente en tres productos, oscilando entre el 60 % y el 70 % aproximadamente, del total de las exportaciones del bloque hacia el resto del mundo. Sin embargo, en los últimos años se observa una disminución en el índice de concentración, sobre todo en las exportaciones de combustibles, minerales y de los bienes clasificados en la partida Producto no especificados (ver Tabla 1).

⁶ Entrevista realizada a Antonio Romero Gómez (noviembre, 2021). Doctor en Ciencias Económicas y especialista en Relaciones Internacionales. Presidente de la cátedra de Estudios del Caribe Norman Girvan de la Universidad de La Habana [UH].

Tabla 1. Índice de concentración de las exportaciones totales (TC3)

Partida	Producto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
27	Combustibles, aceites y ceras de origen mineral	44,77	43,24	36,08	47,61	43,11	31,16	6,02	7,33	8,67	5,91
28	Químicos orgánicos e inorgánicos	11,15	14,13	11,80	13,11	11,45	13,42	8,72	8,64	17,17	9,71
99	Productos no especificados de acuerdo a su tipo	9,76	9,21	10,69	8,09	7,36	0,10	0,24	0,16	0,16	0,12
		65,69	66,59	58,57	68,80	61,91	44,68	14,98	16,14	26,00	15,73

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Aunque en menor medida que las exportaciones, las importaciones también se encuentran concentradas. Del 2010 al 2019 el 42 % de los productos importados estaban repartido entre tres productos fundamentalmente. Los combustibles y aceites minerales representaron cerca del 28 % del total de las importaciones totales del periodo. Mientras que el 9 % correspondió a reactores nucleares, calderas y maquinaria y el 5 % a equipos y maquinaria eléctrica (ver Tabla 2).

Tabla 2. Índice de concentración de las importaciones totales (TC3)

Partida	Producto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
27	Combustibles, aceites y ceras de origen mineral	26,40	32,87	33,84	37,87	33,50	22,51	17,14	18,87	20,55	17,91
84	Reactores nucleares, calderas, maquinaria	9,04	8,33	8,13	8,95	8,36	10,15	10,13	9,74	11,15	10,74
85	Maquinara eléctrica, equipos y partes	5,67	4,40	4,34	4,26	5,07	6,35	6,48	5,89	5,74	4,79
		41,11	45,60	46,31	51,08	46,93	39,00	33,75	34,51	37,44	33,45

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

En el caso de las exportaciones hacia la República Popular China, estas se concentraron principalmente en la partida de madera y artículos de maderas con un 23 %, seguido por los productos químicos y los productos no especificados. Por el lado de las importaciones sobresalen las partidas de reactores nucleares, calderas y maquinaria,

concentrando un 15 %, seguidas por los productos químicos y por la maquinaria eléctrica. Durante este periodo los tres principales productos de exportación concentraron el 40 % de las exportaciones totales hacia China. Mientras que por el lado de las importaciones fue del 37 % (ver Tabla 3 y 4).

Tabla 3. Índice de concentración de las exportaciones a China (TC3)

Partida	Producto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
28	Químicos orgánicos e inorgánicos	0,00	7,24	13,40	0,45	11,96	13,02	26,05	12,08	33,38	10,55
44	Madera y artículos de madera	19,02	14,83	23,62	22,75	21,85	14,34	22,67	38,96	37,86	31,64
99	Productos no especificados de acuerdo a su tipo	13,96	0,05	4,54	17,80	9,55	0,00	0,03	0,01	0,01	0,04
		32,98	22,11	41,56	41,00	43,36	27,36	48,75	51,05	71,26	42,24

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Tabla 4. Índice de concentración de las importaciones desde China (TC3)

Partida	Producto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
73	Artículos de hierro y acero	5,97	8,03	6,92	8,69	10,09	7,34	4,95	6,24	6,69	7,87
84	Reactores nucleares, calderas, maquinaria	14,98	13,72	15,98	15,04	14,78	13,93	12,33	12,52	13,69	19,23
85	Maquinara eléctrica, equipos y partes	13,58	12,88	14,19	13,18	16,21	16,50	14,56	12,60	13,35	13,88
		34,52	34,63	37,09	36,91	41,07	37,76	31,85	31,36	33,73	40,98

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Otra arista importante a tener en cuenta son los préstamos que ha realizado el gigante asiático a la región latinoamericana y en particular al bloque regional. Entre 2010 y 2019, los préstamos chinos a América Latina ascendieron a 119 billones de dólares estadounidenses, de los cuales 3 510 millones fueron para países de la CARICOM (ver Tabla 5). Los diecinueve préstamos otorgados financiaron en su

gran mayoría proyectos de infraestructura y en menor cuantía otros proyectos en sectores como el de la construcción. En algunos casos se condiciona el financiamiento al empleo de mano de obra china (Díaz, 2016).

Tabla 5. Préstamos de China a la CARICOM (2010-2019) (millones de US \$)

País	Cantidad de Préstamos	Monto
Antigua y Barbuda	2	128
Bahamas	2	99
Barbados	1	170
Granada	1	66
Guyana	3	214
Jamaica	5	1879
Surinam	3	580
Trinidad y Tobago	2	374
CARICOM	19	3510

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos China-Latin America Finance Database. http://www.thedialogue.org/map_list/

La Inversión Extranjera Directa [IED] de China en Latinoamérica y el Caribe ha sido poco estudiada (Dussel, 2019). A pesar de que existen instituciones encargadas de monitorear la IED de China en otros países, esos datos no se publican y quedan solo para uso interno (Song, 2019). Tanto los datos como la literatura sobre este tema para la región del Caribe y, particularmente, para CARICOM resultan insuficientes, inexistentes o desactualizados. Esto podría responder también a que la IED de China en los países de la CARICOM es poco significativa cuando se le compara con los montos invertidos en la región Latinoamericana y caribeña.

No obstante, se pueden resaltar algunos aspectos interesantes, entre los que destacan que la IED china se ha dirigido principalmente a los sectores de la agricultura, el turismo, la minería y la energía. Las empresas públicas chinas son las que más invierten y más empleo generan, en América Latina y el Caribe entre 2000-2018 tuvieron una participación en el monto total de la IED un 70,2 % y generaron el

49,1 % del empleo (Dussel, 2015 y Dussel, 2019a). Según Bernal el Gobierno chino no aprueba la IED en países que mantengan relaciones diplomáticas con Taiwán como son Haití, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Sin embargo, algunas empresas privadas chinas dedicadas al comercio, no toman este aspecto en cuenta a la hora de invertir en un país u otro (Bernal, 2016).

El Monitor de la Overseas u Outbound Foreign Direct Investment, [OFDI, por sus siglas en inglés] de China en la región de América Latina y el Caribe, publicó los principales resultados de la OFDI china desagregada por transacción a nivel de empresa. Se observa que la OFDI de las empresas chinas tienen una escasa presencia en la CARICOM con solo veinticuatro transacciones en un periodo de diez años (ver tabla 6). De las veinticuatro transacciones, quince fueron vía nuevas inversiones y el resto (nueve) fueron fusiones y adquisiciones. Estas inversiones a nivel de empresa se han orientado fundamentalmente en tres actividades de destino: materias primas (45,83 %); servicios y mercado interno (37,5 %) y manufacturas (16,67 %).

Tabla 6. OFDI de China a nivel de empresa en la CARICOM (2010-2019)
(millones de US\$)

País	Cantidad de OFDI	Monto
Antigua y Barbuda	1	2000
Barbados	3	2557
Belize	1	24
Guyana	6	618,6
Haití	1	71,6
Jamaica	6	1072,27
Santa Lucía	1	--- ^a
Surinam	1	20
Trinidad y Tobago	4	1404
CARICOM	24	7767,46

Fuente: Elaboración propia a partir de la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Monitor de la OFDI en América Latina y el Caribe. <https://www.redalc-china.org/monitor/>

^a Cifra no disponible.

Transferencia tecnológica entre el bloque regional y China

La República Popular China ha contribuido al desarrollo en disímiles áreas clave de los países / territorios que conforman la CARICOM. Muestra de ello es la cooperación en materia de capacitación y formación de capital humano, y la asistencia técnica en áreas priorizadas como la educación, la salud, entre otras. También forma parte de la cooperación el financiamiento en forma de préstamos concesionarios y no concesionarios, y la inversión en proyectos de infraestructura en sectores estratégicos. Todo ello dentro del marco de la estrategia de promoción de la Inversión Extranjera Directa china en el exterior (González y Martínez, 2015); (Montoute, 2013).

Entre los beneficios esperados de la IED en general, y de la china en particular, se encuentran la transferencia tanto de conocimiento como de tecnología y el empleo de fuerza de trabajo local. Esto último, además podría favorecer de manera indirecta a la transferencia tecnológica, a partir de la participación de esta fuerza de trabajo en programas de capacitación o de desarrollo de capacidades de proveedores locales, o bien para realizar la actividad de investigación y desarrollo (Baksh, Sarah et al., 2020).

A pesar de los beneficios que pueden derivarse de la cooperación china con la CARICOM, la no materialización de los beneficios antes mencionados se ha convertido en una crítica a la relación entre ambos actores. Entre los cuestionamientos más recurrentes según González y Martínez (2015) está la

[...] práctica china de entregar financiamiento a proyectos, condicionada a la contratación de bienes, tecnologías y servicios a empresas chinas [...] la contratación frecuente de mano de obra china en lugar de la local para los emprendimientos con financiamiento chino [...] y la] insuficiente transferencia de tecnología y know-how. (González y Martínez, 2015: 301; énfasis propio).

Apoyando esta idea, González-Vicente (2019) plantea que muchos proyectos de construcción chinos dependen de contingentes de

mano de obra china, lo que limita las oportunidades de empleo local. Según Kelly (2019) “en general, existe una gran preocupación de que las empresas chinas puedan estar socavando a los contratistas nacionales gracias a una serie de privilegios, más que a su competitividad inherente”.

Reforzando todo lo anterior Montoute (2013) plantea que entre 2008 y 2011 cerca de 3 000 chinos obtuvieron permiso de trabajo en el sector de la construcción en Trinidad y Tobago, ocupando puestos que pudieron ser para los nacionales. Al mismo tiempo, un estudio realizado por Gajadhar (2018) acerca de la experiencia de doce empresas de construcción nacionales que colaboran con empresas estatales chinas en proyectos de infraestructura en Trinidad y Tobago reveló que existe una baja incidencia de derrames de conocimiento y tecnología, pero sí un alto efecto de competencia.

Todo lo anterior no fomenta la tan esperada y necesaria transferencia tecnológica. No obstante, debe tenerse en cuenta que los beneficios derivados de la transferencia de conocimientos y de tecnología propiamente, pueden tardar más en materializarse en comparación con los resultados esperados del empleo, los cuales tiene un impacto más inmediato.

Para examinar el nivel tecnológico del comercio bilateral realizado entre la CARICOM y China existen varias clasificaciones. La clasificación empleada en este análisis toma como base la clasificación de los productos exportados según su nivel tecnológico realizada por Lall (2000). Las categorías definidas son: productos primarios, exportaciones basadas en recursos naturales, manufacturas de baja tecnología, manufacturas de tecnología media y manufacturas de alta tecnología.

En la categoría de tecnología media se agrupan productos provenientes del sector automotor y de máquinas-herramienta y maquinaria. Mientras que los productos electrónicos y eléctricos, así como los farmacéuticos, aeroespacial, ópticos e instrumentos de medición de alta precisión se clasifican como de tecnología alta.

Para el análisis se consideraron aquellos productos contenidos en los capítulos del 84 al 90 del Sistema Armonizado, ya que gran parte de los productos asociados a estos sectores de mediana y alta tecnología están clasificados en esos capítulos (Dussel, 2013; Díaz, 2016 y Hiratuka, 2016).

En términos del intercambio de productos de tecnología media y alta, el saldo comercial de este tipo de producto es deficitario tanto con Estados Unidos como con China. Durante el periodo estas exportaciones representaron el 6 % del total exportado a Estados Unidos y un 9 % de lo exportado a China. En el año 2015 se dio un pico de exportación de un 15,52 % con Estados Unidos y de un 27,6 % con China en el 2016 (ver Tabla 7).

Tabla 7. Exportación de productos de tecnología media y alta (% del total)

Socio	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados Unidos	3,37	3,45	7,31	2,95	3,59	15,52	13,09	12,70	9,98	5,08
China	4,36	4,53	10,86	21,92	9,36	7,43	27,60	8,85	1,28	0,66

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database
<https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Las importaciones llegaron a ser en promedio de un 32 % con Estados Unidos y de un 35 % con China. El máximo valor importado desde Estado Unidos ocurrió en el 2014, representando un 43,27 % y con China fue de con un 40,03 % en el 2017 (ver Tabla 8). Lo anterior refleja una creciente diferencia en el nivel de tecnología de los productos comercializados entre el bloque y sus socios comerciales favoreciendo a estos últimos.

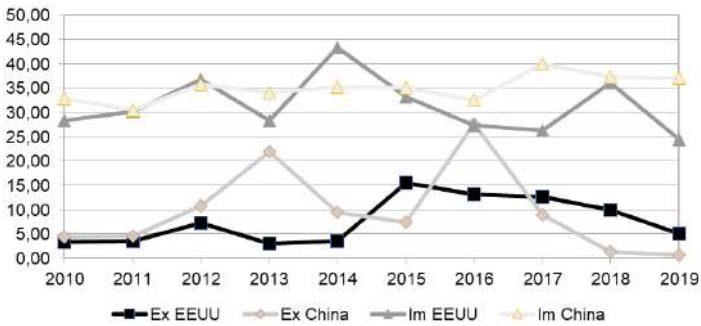
Tabla 8. Importación de productos de tecnología media y alta (% del total)

Socio	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados Unidos	28,32	30,13	36,77	28,35	43,27	33,21	27,34	26,26	36,10	24,45
China	32,96	30,53	35,68	34,01	35,29	35,10	32,55	40,03	37,33	37,17

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database
<https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Las exportaciones de este tipo de producto desde el bloque regional hacia el gigante asiático presentan una alta volatilidad, sin embargo, las importaciones tienen un comportamiento más estable en el cual se evidencia una tendencia al crecimiento (ver gráfico 2). En el caso de las exportaciones hacia y de las importaciones desde los Estados Unidos, aunque con cierta variabilidad en las segundas, se puede identificar en ambas una tendencia a la baja. Desde 2015, las importaciones desde China sobrepasan a las realizadas desde los Estados Unidos.

Gráfico 2. Comercio de productos de tecnología media y alta (% del total)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Lo anterior no es un fenómeno que se inicia con la entrada de China en las relaciones comerciales del bloque.

En los países del Caribe [...] las operaciones de ensamblaje de productos de exportación destinados fundamentalmente al mercado de los Estados Unidos, han sido insuficientes en materia de transferencia tecnológica, capacitación de recursos humanos, y en términos de establecimiento y profundización de encadenamientos productivos. (Romero, 2014, p. 3)

Lo que en el caso específico que nos ocupa, la CARICOM, indica que mantiene el comportamiento histórico que ha caracterizado a los

países de la región en la tendencia a relacionarse económica y comercialmente, con los países desarrollados. Y es que a esto países caribeños, con su alta vulnerabilidad económica externa se les dificulta insertarse en las cadenas de valor mundial para acceder a altas tecnologías, básicamente porque sus exportaciones –las cuales podrían generar estas y otras externalidades–, provienen de aquellos rubros que apuntan más a una transferencia de tecnología baja.

La CARICOM: entre la influencia emergente china y el predominio tradicional estadounidense

La presencia de China en el Caribe, y específicamente entre los miembros de la CARICOM, ha reconfigurado el modo de relacionamiento externo de estos países con el exterior, tradicionalmente anglo-céntrico. Y es que la influencia china en esta región ha generado una competitividad, en especial con Estados Unidos; que sitúan a estas naciones caribeñas en un espacio de disputa geoeconómica y geopolítica.

El acercamiento de la República Popular China en el Caribe ha sido intenso desde lo comercial, cauteloso en lo político y minimalista en lo militar. En buena medida y como consecuencia de lo anterior, China ha evitado la confrontación directa con Estados Unidos. Planteadas la estrategia china de este modo, junto al asentimiento de los países caribeños y latinoamericanos por el relacionamiento con el país asiático, pocas son las opciones estadounidenses para expulsar al gigante asiático de la región. Aunque, al mismo tiempo, la región caribeña continúa bajo el designio hegemónico estadounidense.

La política de China hacia el exterior,

[...] difiere, por ejemplo, de lo que es la misma política de Estados Unidos o de lo que fue la política de la Unión Soviética en su momento, que tenían un fuerte componente de ejercicio de influencia política. En términos de alineamientos en el sistema internacional, confluye

una realidad diferente a lo que fue la confrontación este-oeste de la Guerra Fría clásica. (Domínguez López, 2021)⁷

Al mismo tiempo, habría que añadir que esta realidad contemporánea podría modificarse drásticamente si Estados Unidos, en el futuro, como no pocos prevén, viera disminuir ostensiblemente su potencial económico y mantuviera su fuerza militar (Espronceda Rodríguez, 2021).⁸

Desde la década del sesenta del pasado siglo, con la transición pacífica de muchas de las islas caribeñas, su relacionamiento externo se centraba en los antiguos imperios coloniales, sobre todo con Inglaterra. Esta es una cuestión que comienza a cambiar en la década de 1970, en favor de Estados Unidos, quien comenzaría a tener preeminencia en la región por razones geopolíticas asociadas al contexto de la Guerra Fría, la influencia de la Revolución cubana y el movimiento afroamericano Black Power en el Caribe, amplificado por el nacionalismo caribeño.

La presencia de Estados Unidos en la región caribeña se acentúa en la década de 1980, durante el doble mandato de la administración Reagan, con la “ayuda económica” condicionada políticamente de la Caribbean Basin Initiative [CBI] y su concepción artificiosa con pretensiones hegemónicas, de la Cuenca del Caribe (América Central más el Caribe insular, excluyendo a Cuba y Nicaragua por motivos políticos).

Cierto es que la Cuenca del Caribe se constituyó, como afirmara Martínez (2013, p. 30), en una especie de “barómetro sensitivo o ‘test case’ para las políticas de Washington en el tercer mundo”. Y es que desde la expansión estadounidense en el siglo XIX “la Cuenca del Caribe fue estratégicamente prioritaria. Con el decurso de los años,

⁷ Entrevista realizada a Ernesto Domínguez López (febrero, 2021). Doctor en Ciencias Históricas. Investigador y profesor del Centro de Estudios Hemisféricos sobre Estados Unidos (CEHSEU).

⁸ Entrevista realizada a Willian Espronceda Rodríguez (mayo, 2021). Doctorando en Ciencias Políticas. Profesor auxiliar de Sociología Política del Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana.

al interés geopolítico se añadió el económico. La subregión ha sido siempre objeto del más crudo intervencionismo político norteamericano” (Alzugaray, 2004, p. 202).

Para la década del noventa la administración Clinton privilegia el espacio hemisférico en términos comerciales, siendo la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] un buen ejemplo. La firma de este tratado comercial trajo consigo consecuencias negativas para los caribeños beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, como consecuencia de la pérdida de preferencias comerciales otorgadas a México (Alzugaray, 2004, p. 230).

A la par, en el contexto del regionalismo abierto de los años ochenta y noventa, no pocos países caribeños intensifican las políticas neoliberales, intentando aplicar el modelo exportador, sin obtener el éxito económico esperado. Según (Martínez, 2013, p. 33) tres han sido las causas fundamentales: i) los países desarrollados y la arquitectura institucional internacional, impiden el desarrollo del comercio de las economías pequeñas y subdesarrolladas; ii) los mercados a conquistar son mercados cautivos por las empresas transnacionales y iii), ha existido una elevada fluctuación de los precios de los principales rubros exportables de las naciones caribeñas.

De esta manera los países de la CARICOM ingresan al siglo XXI en un contexto plagado de incertidumbre económica y con un relativo alejamiento de la presencia estadounidense y europea. Es entonces que los países caribeños redefinen su relacionamiento externo y perciben a China como un actor externo capaz de reemplazar, complementar e incluso de abrir nuevos cauces a los tradicionales actores externos.

Según Bullón (2021)⁹ las razones por las cuales el comercio de los países caribeños con la República Popular China ha desplazado al comercio con sus socios tradicionales son los altos niveles de

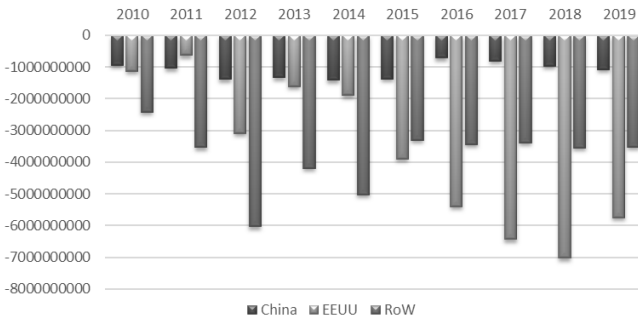
⁹ Entrevista realizada a Mariano Bullón Méndez (febrero 2021). Filósofo, sociólogo y economista. Jefe de departamento del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial [CIEM].

crecimiento constante de China, en contraste con la desaceleración estadounidense y el lento o nulo crecimiento de Europa; China, asimismo, los supera en la estructura e incremento del volumen de la demanda de bienes y servicios por cada socio comercial; el país asiático posee un incremento exponencial de la demanda para una población de más de 1 400 millones de habitantes, con hábitos de consumo en expansión en cuanto a volumen y diversidad. Todo ello acompañado de la presencia del gigante asiático en el Caribe a través de la Nueva Ruta de la Seda y todo lo que supone en términos comerciales.

Resultado de la limitada capacidad productiva son las balanzas comerciales desfavorables que caracterizan a los países integrantes de la CARICOM. La baja propensión a exportar, unida a los altos niveles de importación de bienes, reproduce el nivel del esquema regional y los déficits sostenidos que se observan a lo largo del tiempo. El comercio con la República Popular China ha crecido de manera sostenida a la vez que esta nación se ha convertido en una fuente valiosa de IED, sin embargo, en ambos casos se refuerza el patrón de intercambio histórico de la región con las potencias extranjeras (Nahón, 2019, p. 93).

Durante el periodo 2010-2019, la balanza de bienes anual de CARICOM es deficitaria (ver Gráfico 3). Este déficit comercial es expresión de balances negativos tanto a nivel de socios comerciales, tales como China y Estados Unidos; como a nivel agregado, con el Resto del Mundo [RoW]. Cabe destacar que en los últimos cinco años el balance negativo con Estados Unidos llega a superar al del Resto del Mundo; evidenciando la dependencia en el comercio de bienes que tiene el bloque comunitario de la economía estadounidense.

Gráfico 3. Balanza de bienes de CARICOM con países seleccionados (US\$)

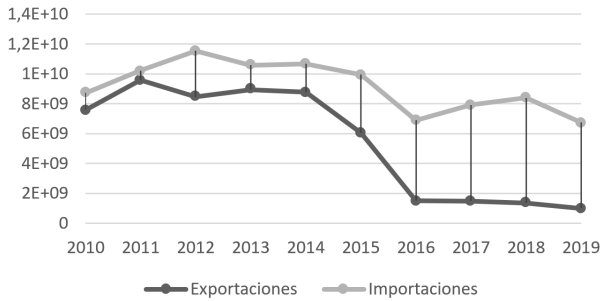


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

En el comercio de bienes con Estados Unidos se observa que tanto las exportaciones como las importaciones mostraron una tendencia decreciente a partir de los primeros años del periodo (ver gráfico 4); siendo las exportaciones las que experimentan el mayor descenso, con una fuerte caída a partir del año 2014. El descenso en las importaciones es menor, incrementando de esta forma la diferencia con los niveles exportados, derivando esto en una profundización del déficit comercial con Estados Unidos. El año 2019 es el de menor comercio entre las partes, sin embargo, como se muestra en el propio gráfico, se produjo un ensanchamiento de las importaciones respecto a las exportaciones, lo que afianza más el ya mencionado déficit.

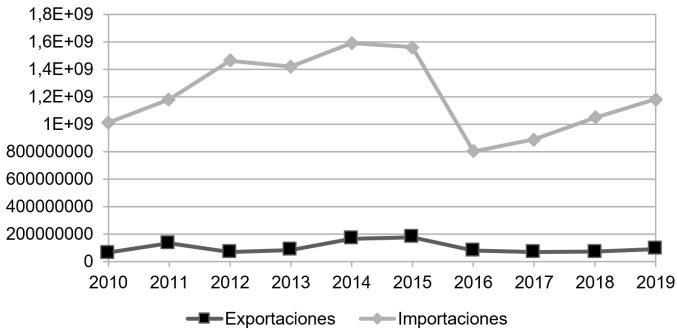
Por su parte, el comercio con China presenta un comportamiento diferente. Las exportaciones desde el bloque comunitario hacia el gigante asiático, a pesar de haber experimentado fluctuaciones, han mantenido un comportamiento estable aproximándose poco a poco, desde 2016, a los niveles transados con Estados Unidos. En el periodo, las importaciones muestran una tendencia creciente. Puntualmente, en 2016 se produjo una caída considerable en los niveles importados. Los siguientes años se caracterizaron por un crecimiento rápido de los mismo, pero sin alcanzar los niveles más altos del periodo (ver Gráfico 5).

Gráfico 4. Comercio de bienes: CARICOM–Estados Unidos (US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

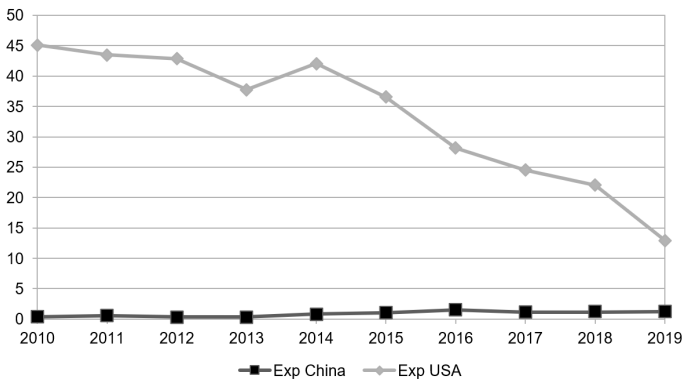
Gráfico 5. Comercio de bienes: CARICOM–China (US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

A pesar de que Estados Unidos es el primer socio comercial de la CARICOM, el Gráfico 6 muestra que este ha perdido peso en el total de las exportaciones del bloque. Entre 2010 y 2019 cayeron de un 45 % hasta cerca de un 13 %. La participación del mercado chino como destino de las mercancías del bloque es poco significativa.

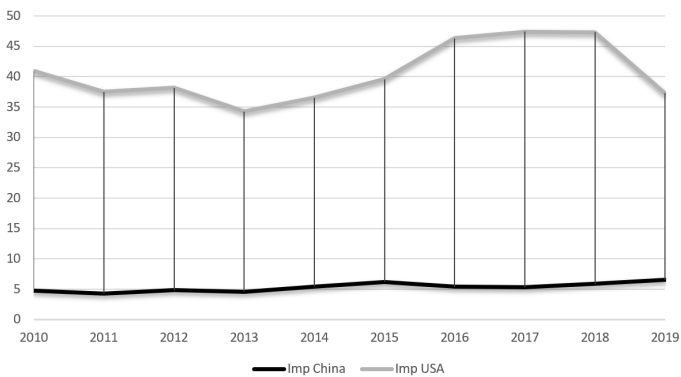
Gráfico 6. Exportaciones de bienes: CARICOM-países seleccionados (% Xt)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Como se observa en el Gráfico 7, los productos estadounidenses tienen una fuerte presencia en el total de las importaciones del bloque, oscilando entre el 47 % y el 34 % del total de las importaciones. Mientras que los productos chinos solo representan entre un 5 % y un 6 % de las importaciones totales del bloque.

Gráfico 7. Importaciones de bienes: CARICOM-países seleccionados (% Mt)

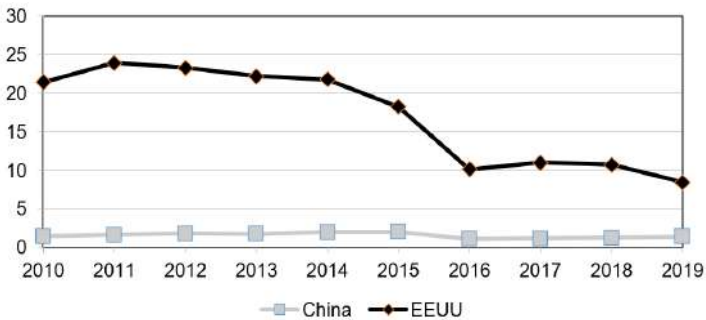


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Estados Unidos muestra valores superiores a los de China en términos de valor del comercio y de participación en las exportaciones e importaciones. No obstante, en términos de la tasa de crecimiento promedio anual [TCPA] de las exportaciones e importaciones chinas, se muestra un mejor desempeño. La TCPA de las exportaciones del CARICOM hacia China durante el periodo 2010-2019 fue de 16,21 %, mientras que las importaciones desde chinas crecieron un 4,53 %. Las exportaciones hacia Estados Unidos decrecieron un 13,69 % y las importaciones desde ese país un 1,52 %.

Como muestra el índice de apertura comercial, la dependencia comercial de la CARICOM de la economía estadounidense ha disminuido considerablemente en la última década. El intercambio comercial con Estados Unidos pasó de representar el 21 % del PIB del bloque a ser el 8 %. En este sentido, la dependencia hacia la economía China es poco significativa pero más estable en comparación con Estados Unidos (ver Gráfico 8).

Gráfico 8. Índice de Apertura Comercial: CARICOM y países seleccionados.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

En el comercio con Estados Unidos los tres productos principales de exportación e importación de la CARICOM concentraron más del 43 % y el 39 % respectivamente. Primando en ambos casos los

combustibles, aceites y ceras de origen mineral con una concentración en las exportaciones del 37 %. Mientras que en las importaciones fue de un 15 % (ver Tabla 9 y 10).

Tabla 9. Índice de concentración de las exportaciones a Estados Unidos (TC3)

Partida	Producto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
27	Combustibles, aceites y ceras de origen mineral	45,45	43,53	40,41	48,76	40,48	4,73	14,93	20,18	27,77	29,41
71	Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas	1,06	1,81	3,52	3,07	2,80	4,41	19,76	11,93	6,43	5,00
99	Productos no especificados de acuerdo a su tipo	1,82	2,56	2,71	2,59	5,19	0,09	0,20	0,16	0,22	0,22
		48,33	47,89	46,64	54,42	48,47	9,23	34,89	32,27	34,42	34,63

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Tabla 10. Índice de concentración de las importaciones desde Estados Unidos (TC3)

27	Combustibles, aceites y ceras de origen mineral	11,82	13,79	16,84	15,39	14,78	9,34	12,23	15,83	18,81	19,80
84	Reactores nucleares, calderas, maquinaria	13,25	12,55	12,29	14,02	13,46	14,79	12,48	11,64	11,54	13,08
85	Maquinaria eléctrica, equipos y partes	8,03	6,65	6,23	6,55	7,40	8,65	7,93	7,41	6,70	5,94
	33,10	33,00	35,36	35,97	35,65	32,77	32,63	34,88	37,05	38,81	0,22
		48,33	47,89	46,64	54,42	48,47	9,23	34,89	32,27	34,42	34,63

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos UN Comtrade Database <https://comtrade.un.org/data/> (2020).

Ahora bien, este nuevo contexto no significa que Estados Unidos no ofrezca resistencia a la entrada de China y de otros actores regionales como Venezuela. Un ejemplo de ello lo constituye la Iniciativa de Seguridad Energética del Caribe [CESI, por sus siglas en inglés] implementada por la administración Obama en el 2014 como parte del reordenamiento de la política energética estadounidense en la región. La CESI intenta desplazar a Venezuela como el principal

suministrador de petróleo de las islas caribeñas y convertirla en un corredor hemisférico de energía proveniente de Estados Unidos (Le-grá, 2020, p. 12).

No parece casual que en el mismo 2014 Trinidad y Tobago y China firmaran un memorándum energético, con el objetivo de producir energía limpia e intercambio científico y tecnológico ampliado incluso a otras naciones caribeñas. Como consecuencia de este acuerdo energético, la transnacional estadounidense Exxon Mobil coexiste en Trinidad y Tobago con importantes empresas chinas a nivel global como Sinopec, la China Investment Corporation [CIC] y la Chao-yang Petroleum (Trinidad).

La importancia de Trinidad y Tobago y de los países caribeños en la disputa geopolítica y geoeconómica puede apreciarse claramente desde un año antes, cuando en la misma semana este país con apenas más de un millón habitantes fuera visitado por el entonces vicepresidente Joe Biden y el presidente chino Xi Jinping. Según Richard Drayton China quiere ir más allá de las grandes potencias regionales como Brasil. Está interesada en el gas de Trinidad y Tobago, pero también en su petróleo. Trinidad tiene dos tipos de petróleo, uno muy parecido al venezolano y otro en el este de la isla, diferente, petróleo crudo no contaminante. (Justo, 2013)

Y aunque Estados Unidos ha disminuido su interés por el gas trinitario en la medida en que ha ido utilizando su gas de esquito, la presencia China en la región es en sí misma una causa suficiente para el interés estadounidense. Y es que todo lo que disminuya el poder chino es visto para Washington como positivo.

La administración de Donald Trump, por su parte, incrementó con creces la hostilidad hacia la penetración china en el Caribe; y lo hizo saber de forma manifiesta. En marzo de 2019 en un encuentro del presidente Trump con algunos mandatarios de la CARICOM en Florida, este le dejó claro sus intereses: fomentar la inversión diferenciada por países en la región, incrementar los niveles de cooperación en términos de seguridad, aislar a Venezuela y contener

la penetración económica de China en la región caribeña (UEPESC, 2019).

La visita del exsecretario de Estado Mike Pompeo a dos miembros de la CARICOM (Surinam y Guyana) responde a la disputa por la región; y es que ambos países caribeños se han convertido en una oferta atractiva para la República Popular China desde el punto de vista energético. En la visita a Surinam, el exsecretario de Estado Pompeo, sin ningún tipo de reparo, aprovechó para deslegitimar al gigante asiático: “Hemos visto al Partido Comunista Chino invertir en el extranjero, y todo parece genial al principio, y luego todo se derrumba; cuando los costos políticos relacionados con eso se vuelven claros” (Pompeo, en AFP, 2020). Por su parte China, en su tradicional pragmatismo comercial, invitó a Surinam y a Guyana a unirse a su Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Por otro lado, no parece casual que la visita de Pompeo a Guyana en septiembre de 2020 coincida con la revisión del acuerdo energético con la ExxonMobil, mediante la cual el país caribeño solo se beneficia del 50 % de los dividendos de la venta petrolera. Todo esto como parte del boom petrolero guyanés.

La CARICOM: entre la disputa diplomática china y taiwanesa

No perder de vista la esencia de la relación sino-latinoamericana y caribeña nos permite pasar por alto coyunturas y concentrarnos en aspectos estratégicos, a saber: la necesidad de financiamiento, inversión directa y diversificación comercial por parte de esta región; y, por parte de China, acceso a materias primas y energía, ampliar la exportación y en términos estratégicos, el incremento del liderazgo chino en el contexto global. Este último aspecto resulta clave para entender por qué una potencia emergente como China demuestra interés en pequeños países caribeños, con el riesgo que supone su presencia en el área de influencia de la potencia más influyente desde la segunda Guerra Mundial: Estados Unidos.

Hacer alusión al mencionado liderazgo chino a escala global nos sitúa entonces en el terreno de su política exterior, y como parte importante de ella, el principio de *Una sola China*. Este principio tiene como premisa y fundamento político que la única China legítima es la República Popular China, incluyendo a la isla de Taiwán.

En el orden político, China hace saber explícitamente a todas las naciones con las cuales instauran y mantienen relaciones diplomáticas la importancia que reviste este principio de *Una sola China* y, por tanto, su desaprobación hacia los países que mantienen relaciones diplomáticas con la isla taiwanesa.¹⁰

Y es aquí donde los países caribeños desempeñan un papel de primer orden para el gigante asiático, en tanto cinco Estados miembros de la CARICOM todavía reconocen diplomáticamente a Taiwán y no a China. Si tenemos en cuenta que actualmente solo quince Estados en el mundo reconocen a Taiwán en lugar de China, los países de la CARICOM tienen una sobrerrepresentación de 33,0 % a nivel mundial. Entonces cómo no entender que, como consecuencia directa de lo anterior, los países miembros de la CARICOM representan una importancia para China más allá de lo comercial, a diferencia de las relaciones de este país asiático con otras naciones del orbe.

Ahora bien, no siempre existió el mayoritario reconocimiento diplomático hacia China. En el caso de América Latina y el Caribe, el reconocimiento de la República Popular China desde su proclamación en 1949 tuvo que esperar hasta la década de 1970, con la excepción de Cuba que estableció relaciones diplomáticas en 1960. En 1971, cuando

¹⁰ El diferendo entre China y Taiwán en términos de soberanía no tiene similar en el plano internacional. Taiwán no se encuentra administrado por el Estado de China, aunque éste mantiene su reclamo desde el propio 1949 como parte integrante de la República Popular China. Al finalizar el siglo XIX el imperio chino le cede la isla taiwanesa a Japón como resultado de la guerra. Medio siglo después, y como resultado de la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas aliadas acuerdan que la nación nipona ceda a China la Isla de Taiwán. Sin embargo, al mismo tiempo que el Estado japonés cede la soberanía taiwanesa no especifica a quién se la cede; cuestión esta que dio pie a que algunos independentistas concluyeran que a partir de este hecho la soberanía recaía en el pueblo de Taiwán. Para profundizar en la evolución histórica de la disputa entre China y Taiwán, ver Pérez (2004); Chen, (1999); Hsieh, (1985).

la Organización de Naciones Unidas [ONU] a través de la resolución 2758 reconoció diplomáticamente a China en lugar de Taiwán, solo Guyana y Jamaica desde el Caribe se sumaron al reconocimiento de Pekín. De tal modo que el interés histórico del gigante asiático en la región ha tenido el añadido condicionante de su tradicional disputa con Taipéi.

Por parte de los miembros de la CARICOM, la selección de China o Taiwán a la hora de establecer vínculos diplomáticos ha estado influida (González y Martínez, 2015, pp. 289-290) por múltiples factores: la agenda política interna, la afiliación ideológica y los intereses geopolíticos de los partidos en el gobierno; la magnitud del intercambio comercial, de inversión, financiamiento y cooperación en general que les ha ofrecido China y Taiwán, unido a la coyuntura política y económica interna de ambos actores que ha influido en su capacidad de influencia externa.

A pesar que China en la actualidad posee una amplia mayoría de reconocimiento diplomático al interior de la CARICOM, Taiwán no ha declinado su tradicional activismo en materia de cooperación, a través de las Comisiones Mixtas a nivel de cancillería entre Taiwán y el Caribe y el Fondo de Cooperación y Desarrollo Internacional [ICDF].¹¹

Este Fondo de Cooperación ha tenido una clara intencionalidad política a la hora de otorgar créditos y donaciones:

[...] en el momento en que un país reconoce a Taiwán como Estado, o durante las visitas de alto nivel entre Taiwán y sus aliados diplomáticos. Así, cuando Bahamas, Granada, Belice y Nicaragua establecieron

¹¹ El Fondo de Cooperación y Desarrollo Internacional [ICDF] creado en 1996, y la cooperación de Taiwán en general, tienen como antecedente el envío de un equipo de asistencia técnica-agrícola a Vietnam en 1959. En 1961 el gobierno taiwanés envió equipos agrícolas a países africanos, y al año siguiente dicha iniciativa se amplió en el Comité de Cooperación Técnica República de China-África. El ICDF declara entre sus objetivos fundamentales: proveer ayuda para el desarrollo económico y social de países amigos o en vías de desarrollo, entablar relaciones con organizaciones internacionales o instituciones y ofrecer asistencia técnica y servicios técnicos para dichos países (ICDF, 2010).

relaciones diplomáticas con Taipéi entre 1989 y 1990, recibieron préstamos y/o donaciones por valor de 2,5; 10; 50, y 100 millones de dólares respectivamente. (Rodríguez, 2013, p. 215)

Al mismo tiempo, China también ha usado su activismo financiero. Por ejemplo, en 2004 el gobierno de Dominica solicitó un préstamo a Taiwán de 58 millones de dólares, el cual no le fue otorgado. Es entonces cuando Beijing ofrece al país caribeño más de 100 millones de dólares; y casi de inmediato Dominica establece relaciones diplomáticas con China (Rodríguez, 2013, p. 218).

En esta disputa entre China y Taiwán,

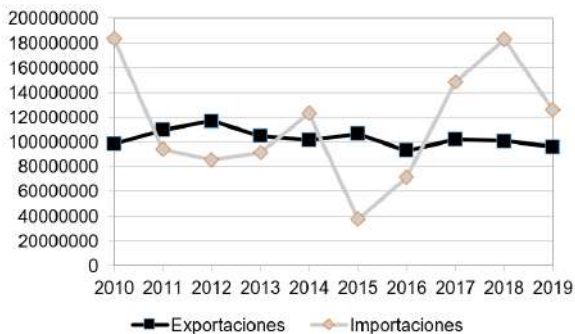
[...] lo que está en juego es una presencia diplomática. Son votos en organismos internacionales y multilaterales. En esto, Taiwán lo que busca son apoyos dentro de instituciones multilaterales como la Organización Mundial de la Salud y otras agencias independientes de la ONU en las que aún conserva asientos y dentro de las cuales puede contar con estos países. Lo que persigue es legitimidad política. (Froman, 2018)

En determinadas instituciones internacionales el voto de los cinco países de la CARICOM que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán son de suma utilidad.

Esta supervivencia en la institucionalidad diplomática internacional de Taiwán implica que no solo necesite de votos, sino también de portavoces que amplifiquen sus demandas, intereses y necesidades. Para lograr estos objetivos, la isla taiwanesa siempre ha estado dispuesta a otorgar préstamos, realizar inversiones, favorecer la asistencia técnica y el establecimiento de relaciones de cooperación para el desarrollo de sus aliados diplomáticos. Al mismo tiempo, y no por casualidad, los países de mayor vulnerabilidad económica y dependencia externa de la CARICOM son los que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán y reciben a cambio los beneficios económicos antes señalados.

Al mismo tiempo es válido señalar que, de manera general, aunque de forma inestable, los países que conforman la CARICOM han mantenido relaciones comerciales con Taiwán. Según datos reportados por la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Finanzas de Taiwán. Durante el periodo (2010-2019) las exportaciones hacia el bloque regional tuvieron un comportamiento estable con una ligera tendencia a la disminución hacia el final del periodo. Mientras que las importaciones desde la CARICOM fueron bastante volátiles (ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Comercio de bienes CARICOM-Taiwán (US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de Directorate General of Customs Administration, Ministry of Finance R.O.C. <https://cuswebo.trade.gov.tw/FSCE010F/FSCE010F/>

Nota: A partir de enero de 2016, el método de las estadísticas de comercio de importación y exportación cambia al sistema de comercio general. El sistema de comercio especial estuvo en uso hasta 2015.

En la disputa diplomática entre China y Taiwán por la región caribeña, todo parece indicar que en el futuro la balanza seguirá favoreciendo de forma creciente a China y que se impone un costo creciente a las cinco naciones que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. Es cierto que Taipéi posee una estrategia de mantenimiento de relaciones de cooperación bilaterales y que la relación con sus aliados diplomáticas tiene una larga data, pero en el mediano y largo

plazo tiene que enfrentar el auge de la emergente potencia mundial a escala global.

En el caso específico de la CARICOM, la

[...] estrategia más reciente de China de potenciar los intercambios político-diplomáticos con Trinidad Tobago, líder indiscutible de la integración en los marcos de CARICOM, forma parte de la estrategia política de este país para viabilizar la interlocución y de alguna manera también, la influencia de manera indirecta sobre los países del organismo con los que no mantiene relaciones. (González y Martínez, 2015, p. 293).

Pero hasta que eso no suceda –y lo dicho anteriormente entra dentro del marco hipotético como el escenario más probable– la relación política y económica de los miembros de la CARICOM con China seguirá estando condicionada por la isla taiwanesa.

Conclusiones

La región de América y el Caribe, y en el caso que nos ocupa, los países que conforman la Comunidad del Caribe [CARICOM], no han estado al margen de las influencias de la República Popular China, en tanto líder emergente del proceso de globalización en curso. En el periodo objeto de estudio (2000-2019), la presencia del gigante asiático tuvo implicaciones crecientes, sobre todo en términos económicos; lo cual significó una reestructuración de las relaciones económicas externas de los países caribeños.

En un contexto económico internacional poco favorable, en el que las principales economías mundiales han crecido poco o entraron en recesión, los países de la CARICOM se vieron beneficiados en su relación económica creciente con China, sobre todo desde inicios del siglo XXI. De esta manera, los caribeños encontraron un mercado amplio y seguro en China como país receptor de sus tradicionales exportaciones, al tiempo que realizaron importaciones crecientes

de productos manufacturados y recibieron beneficios añadidos de Inversión Extranjera Directa china, a la vez que diversificaron su relación económica externa.

Aun cuando los países de la CARICOM se han beneficiado de su relacionamiento con China, esta relación bilateral está lejos de cambiar la estructura económica productiva de los países caribeños, en términos de su histórico déficit comercial. De hecho, los caribeños durante el periodo 2010-2019 mantuvieron un amplio déficit comercial con China.

Las transferencias de tecnología y de conocimiento, derivada de la Inversión Extranjera Directa de China en la CARICOM, no ha tenido los resultados esperados. Ni siquiera en términos de empleo de la fuerza laboral local como una forma de expresión indirecta del derrame tecnológico. Por el contrario, se evidencia un predominio del uso de mano de obra china en lugar de la local en las inversiones financiadas con capital chino, situación que no promueve la transferencia de tecnología.

En relación con el intercambio de productos, específicamente de tecnología media y alta, el saldo comercial de los países caribeños con China ha sido marcadamente negativo. Las exportaciones de estos productos no sobrepasan en promedio el 10 % del total de las exportaciones. Sin embargo, las importaciones sobrepasan el 30 % de las importaciones totales. Estos resultados muestran que el bloque es un importador neto de productos de tecnología media y alta.

Al analizar la composición del comercio, los tres principales productos exportados a China son de bajo valor agregado y en su mayoría son productos primarios. En las importaciones, de manera contraria, dos de los tres principales productos de importación son de alto o medio valor agregado.

Lo anteriormente esbozado alimentan una conclusión de carácter general: entre la República Popular China y los países de la CARICOM se han establecido unas relaciones económicas asimétricas, en las que se reproduce el patrón de especialización comercial de los países caribeños con bajo valor agregado, mientras el país asiático

penetra en el mercado caribeño con productos de mediano y alto valor agregado. Si a esto se le añade que las principales inversiones directas de China están orientadas a rubros de interés especial para el país asiático, amplifica la reproducción de un intercambio desigual. Todo ello levanta barreras difícilmente sorteables para el establecimiento de una verdadera agenda para el desarrollo.

El impacto económico de la República Popular China entre los países de la CARICOM ha sido tal que ha modificado el modo de relacionamiento externo caribeño tradicionalmente anglocéntrico. Mientras los caribeños han disminuido su comercio exterior con Estados Unidos, se pudo comprobar que en relación con el gigante asiático se ha mantenido estable y con una ligera tendencia al incremento.

De hecho, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones e importaciones chinas muestra un mejor desempeño, al punto que en el periodo 2015-2019 las importaciones provenientes de China desplazaron a las provenientes de Estados Unidos. Esta conclusión nos sitúa en el terreno de la disputa estratégica en términos geoeconómicos y, por extensión, geopolíticos entre Estados Unidos, la potencia en relativo declive, y la República Popular China, la potencia emergente.

Por otra parte, las relaciones comerciales de la República Popular China se han mantenido bajo el pragmatismo político en su relación comercial con CARICOM, sin embargo, el que cinco países caribeños de este bloque regional mantengan todavía relaciones diplomáticas con Taiwán matizó el tradicional pragmatismo chino. De esta manera, el principio de *Una sola China* ha estado condicionado el volumen de inversión directa china, el ritmo e intensidad de la relación comercial bilateral.

Paralelamente, hacer alusión al *factor Taiwán* implica situar a los países que conforman la CARICOM en un contexto político de mayor relevancia, teniendo en cuenta la importancia de los votos caribeños en los diversos foros internacionales; cuestión esta que no pasa

desapercibida para los objetivos estratégicos en política exterior de la República Popular China.

Recomendaciones

Para finalizar se esbozan las siguientes recomendaciones derivadas del proceso investigativo. Los países miembros de la CARICOM, en su intento por lograr maximizar los beneficios de su relacionamiento económico con China, deben, en primer lugar y como punto de partida, incrementar el grado de conocimiento sobre el país asiático. Esto implica realizar un diagnóstico de la realidad política, económica y cultural de China, sus objetivos globales a mediano y largo alcance y como se inserta la región latinoamericana –y, sobre todo, caribeña– en la estrategia de desarrollo china.

Delimitar el alcance de la estrategia china, su estructura económica y su modo de relacionamiento político y económico con el exterior pone a la región caribeña en mejores condiciones para una cooperación con implicaciones de desarrollo, derivado de su inserción con el gigante asiático. Íntimamente vinculado con lo anterior se encuentra la urgente actuación de los miembros de la CARICOM, en relación con otros poderes externos, como en el caso de Estados Unidos, Canadá y Europa y el papel de China como contrapeso o complementariedad.

Identificar los límites, en ocasiones difuso, del relacionamiento de los países caribeños con esas potencias, se constituye en una realidad demasiado importante como para subestimarla. La historia de las pequeñas naciones caribeñas ha sido la historia de su relacionamiento con poderosas naciones; allí donde no hubo claridad sobre este tipo de relaciones bilaterales los costos no fueron pocos.

Conjuntamente con lo anterior, los países que conforma la CARICOM deben hacer un mayor uso en el proceso de negociación con China de su condición de bloque unido regional, y no tanto en sus negociaciones bilaterales. En este sentido, la CELAC se constituye en

uno de los foros privilegiados para que la CARICOM establezca posiciones comunes ante China. Aunque también es pertinente plantear que no se desconoce el *factor Taiwán* como un elemento divisorio al interior del bloque caribeño, de cara a su relación con el gigante asiático y su principio de *Una sola China*, como fundamento de su política exterior.

China aventaja sobremanera a la CARICOM en su estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo, con lo cual da muestra de saber con mayor nitidez que es lo que quiere y cuál va a ser la manera más efectiva para conseguirlo. Es por ello que urge un diseño estratégico de largo alcance para los países caribeños, teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones en su relacionamiento externo.

Con el objetivo de lograr obtener el máximo provecho de un financiamiento, independientemente de donde provenga este, los gobiernos del bloque deben establecer un programa de promoción de inversiones. Este debe permitir no solo identificar a las mejores inversiones en términos de financiamiento propiamente, sino también definir concretamente cómo se llevará a cabo la transferencia de tecnología y la utilización de fuerza de trabajo local, proveedores locales y materias primas.

Incrementar las estadísticas públicas del comercio bilateral entre China y los países de la CARICOM es otra de las medidas concretas que deberían implementar los países caribeños. Esto permite realizar balances estadísticos en la identificación de las fortalezas y las vulnerabilidades en el despliegue de dicha relación ¿Cómo lograr realizar eficaces valoraciones sobre las relaciones macro en términos comerciales entre los países caribeños y China? ¿Cómo se desahogan por países dichas relaciones comerciales si existe un déficit de las estadísticas disponibles? De esta manera se podrían estimular las tan necesarias investigaciones en la región.

La CARICOM en el proceso de negociación comercial con China, debería realizar un diagnóstico de las áreas de interés que tienen mayores posibilidades de incrementar su valor agregado; para de esta manera ir reduciendo la asimetría comercial entre ambos actores

económicos. Esto implicaría un reajuste de la IED de China, no solo en las áreas de interés de este país, sino también en las áreas de interés de los países caribeños. Entonces sí sería una relación de ganar-ganar bajo condiciones equitativas.

Por último, se hace necesario fomentar el uso de una perspectiva caribeña en los estudios latinoamericanos, a la vez que se incorpore el enfoque de la teoría de países pequeños. Ello nos situaría en mejores condiciones para el análisis y posteriormente proponer políticas en el marco de la CARICOM.

Bibliografía

Agence France-Presse [AFP]. (2020). En Surinam, Pompeo elogia a las empresas estadounidenses ante la competencia china. *Perspectivas suizas en 10 idiomas*. <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/en-surinam--pompeo-elogia-a-las-empresas-estadounidenses-ante-la-competencia-china/46039714>

Alzugaray, Carlos. (2004). De Bush a Bush: balance y perspectivas de la política externa de los Estados Unidos hacia Cuba y el Gran Caribe. En Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* Buenos Aires: CLACSO.

Amin, Samir. (2012). El mundo visto desde el sur. [Entrevista realizada por Irene León el 29 de marzo]. <https://rebellion.org/el-mundo-visto-desde-el-sur/>

Amin, Samir. (2013). China 2013. *Monthly Review. An Independent Socialist Magazine* 64 (10). <https://monthlyreview.org/2013/03/01/china-2013/>

Baksh, Sarah et al. (2020). A Proposal for a Comprehensive Economic and Trade Agreement between CARICOM and China.

Bernal, Richard L. (2016). *Chinese foreign direct investment in the Caribbean: Potencial and prospects*. Inter-American Development Bank, Technical Note No IDB-TN-1113. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Chinese-Foreign-Direct-Investment-in-the-Caribbean-Potential-and-Prospect.pdf>

Carreño, Eduardo. (2008). *La Cultura Estratégica de la República Popular China: Algunas Consideraciones para el Análisis*. <http://china.bcn.cl/columnas/cultura-estrategica-china-eduardocarreno>

Charles Oman, P. (1996). *Los desafíos políticos de la Globalización y regionalización*. Lima: Edición FES.

Chávez, Nashira. (2015). América Latina, República Popular China y Estados Unidos: relaciones continentales estratégicas. En Adrián Bonilla y Paz Milet (eds.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos Subregionales*. San José: FLACSO.

Chen, Shui-bian. (1999). *White Paper: The Third Way for Taiwán: A new political perspective. And Taiwán's Democratic Development, Party Politics and the Next Elections*. http://www.president.gov.tw/1_president/index_e.html

Díaz, Raymer. (2016). La nueva relación de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional? El caso de la CARICOM. En Enrique Dussel (coord.), *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China. ¿Integración o desintegración regional?* Ciudad de México: DR.

Dussel, Enrique. (2013). Recent China-LAC Trade Relations: Implications for Inequality? *Working Paper Series* (40). https://www.desigualdades.net/Working_Papers/Search-Working-Papers/working-paper-40-_recent-china-lac-trade-relations_/index.html

Dussel, Enrique. (2015). The Omnipresent Role of China's Public Sector in Its Relationship with Latin America and the Caribbean. En Enrique Dussel y Ariel C. Armony (coords.) *Beyond Raw Materials. Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires: Red ALC-China, Friedrich Ebert Stiftung.

Dussel, Enrique. (2015a). Estudios regionales Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. En Adrián Bonilla y Paz Milet (eds.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos Subregionales*. San José: FLACSO.

Dussel, Enrique. (2019). China's OFDI in Latin America and the Caribbean (2000-2018). Debates and general tendencies. En Enrique Dussel (coord.), *China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: Conditions and Challenges*. Ciudad de México: UNAM).

Dussel, Enrique (2019a). *Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe (2018)*. México: Red ALC-China. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China) y Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe. https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2018_Esp.pdf

Fondo de Cooperación y Desarrollo Internacional [ICDF]. (2010). <https://www.icdf.org.tw/public/Attachment/191311564158.pdf>

Forero, Mario A. (2014). Los dilemas contemporáneos de la integración regional: entre el multilateralismo y el multipolarismo. *Revista Análisis Internacional*, 5 (2). <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/981>

Froman, Mendelson. (2 de mayo 2018). Cuán aislado está quedando Taiwán por los avances diplomáticos de China en

América Latina. [Fragmento de la entrevista realizada por Ángel Bermúdez]. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43971484>

Gajadhar, Shelly-Ann. (2018). FDI and Technology Transfer in Trinidad and Tobago's Construction Industry. *Social and Economic Studies*; 67 (2/3). <https://www.proquest.com/docview/2365266270>

Giddens, Anthony. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.

González-Vicente, R. (2019). Make Development Great Again? Accumulation Regimes, Spaces of Sovereign Exception and the Elite Development Paradigm of China's Belt and Road Initiative. *Business and Politics*, 21 (4). https://www.researchgate.net/publication/335702676_Make_development_great_again_Accumulation_regimes_spaces_of_sovereign_exception_and_the_elite_development_paradigm_of_China%27s_Belt_and_Road_Initiative

González, Juan Miguel y Martínez, Laneydi. (2015). Del Caribe [CARICOM] con China: ¿David vs Goliat? En Adrián Bonilla y Paz Milet (eds.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos Subregionales*. San José: FLACSO.

Gutiérrez, Hernán y Cesarin, Sergio. (2015). China en el Cono Sur: Regularidades, impactos y respuestas. En Adrián Bonilla y Paz Milet (eds.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos Subregionales*. San José: FLACSO.

Hey, Jeanne (ed.) (2003). *Small States in the World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Hiratuka, Celio. (2016). Impactos de China sobre el proceso de integración regional de Mercosur”, en Dussel Enrique (coord.) *La*

nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China. ¿Integración o desintegración regional? Ciudad de México: DR.

Hsieh, Chiao Chiao. (1985). *The Strategy for Survival: The Foreign Policy and External Relations on the Republic of China on Taiwán, 1949-79* Londres: The Sherwood Press.

Kaplan, Marcos. (2002). *Estado y globalización*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Kelly, L. (8 de septiembre 2019). Level Construction Playing Field. *Jamaica Gleaner*. <http://jamaica-gleaner.com/article/commentary/20190908/lenworth-kelly-level-construction-play-ing-field>

Keohane, Robert. (1969). Los dilemas de los liliputienses: los pequeños Estados en la política internacional. *Organización Internacional*, 23 (2).

Katz, Claudio. (2019). Actualización o veneración de la teoría de la dependencia. *Cátedra*, (16). <https://revistas.up.ac.pa/index.php/catedra/article/view/621>

Lall, Sanjaya. (2000). *The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998*. https://www.academia.edu/38625585/Working_Paper_Number_44_The_Technological_Structure_and_Performance_of_Developing_Country?auto=download

Legrá Brooks, Diana Ilena. (2020). Análisis de las relaciones China-Caribe. *Revista Cubana de Economía Internacional*, 7 (1), 72-90.

Martínez Alfonso, Laneydi. (2013). *La Comunidad del Caribe [CARICOM] en el contexto de un nuevo regionalismo latinoamericano (2001-2012): cambios, desafíos y oportunidades*. Buenos Aires: CLACSO.

Mellado, Noemí Beatriz; Gajate, Rita Marcela; y Piana, Ricardo S. (eds.). (2020). *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge de la crisis*. Córdoba: Ediciones Lerner. sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/120083/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Unidad de Estudios de Políticas Económicas y Sociales del Caribe [UEPESC]. (2019). *Estados Unidos gestiona ampliar espacio de incidencia en el Caribe*. Santo Domingo. <http://economia.gob.do/wp-content/uploads/drive/UEPESC/Notas%2520De%2520Coyuntura/EE.%2520UU.%2520gestiona%2520ampliar%2520espacio%2520de%2520incidencia%2520en%2520el%2520Caribe.pdf>

Montoute, Annita. (2013). Caribbean- China Economic Relations: what are the Implications? *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, 1 (1). <https://journals.sta.uwi.edu/ojs/index.php/iir/article/view/344>

Mulvenon, James et al. (2006). *Chinese Responses to U.S. Military Transformation and Implications for the Department of Defense*. www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG340.pdf

Nahón, Cecilia. (2019). Hegemonía en disputa e hiperglobalización. En Daniel Filmus y Lucila Rosso (comps.), *Las sendas abiertas en América Latina Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*. Buenos Aires: CLACSO.

Ollé, Manel. (2006). *Etnocentrismos en Contacto: Perfiles Ideológicos de las Interacciones Sino-Ibéricas durante la Segunda Mitad del Siglo XVI*. <https://ddd.uab.cat/pub/hmic/16964403n4/16964403n4p201.pdf>

Ortiz, Samuel y Dussel, Enrique. (2016). *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: promueve la integración o la desintegración comercial*. En Enrique Dussel (coord.), *La*

nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China. ¿Integración o desintegración regional? Ciudad de México: DR.

Pérez, Francisco Luis. (2004). Taiwán y América Latina: estrategia de aproximación y situación actual. *Unisci Discussion Papers*. Universidad Tamkang, Taiwán. <http://www.unisci.es/taiwan-y-america-latina-estrategia-de-aproximacion-y-situacion-actual/>

Justo, Marcelo. (6 de junio 2013). ¿Por qué a EE. UU. y China les interesa Trinidad y Tobago? *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130606_economia_trinidad_tobago_potencia_energetica_mj

Romero, Antonio. (2014). La Economía y el proceso de Integración en la CARICOM. Balances y perspectivas. *Revista Cubana de Economía Internacional*, (1). www.rcei.uh.cu/index.php/RCEI/article/download/5/5

Rodríguez, Mario Esteban. (2013). La batalla diplomática de Beijing y Taipéi en América Latina y el Caribe. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (81). https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/la_batalla_diplomatica_de_beijing_y_taipei_en_america_latina_y_el_caribe

Rosenau, J. (1966). Pre-theories of foreign policy. R. B. Farrell (ed.), *Approaches to comparative and international politics*. Evanston: North Western University Press.

Sanahuja, José Antonio (2008). *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea*. https://www.researchgate.net/publication/301748818_Un_mundo_unipolar_multipolar_o_apolar_El_poder_estructural_y_las_transformaciones_de_la_sociedad_internacional_contemporanea

Serbin, Andrés. (1997). Globalización y sociedad civil en los procesos de integración. *Nueva Sociedad*, (147). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3997535>

Serbin, Andrés. (2018). El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (114). <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n114/serbin.pdf>

Sevares, Julio. (2007). ¿Cooperación sur-sur o dependencia a la vieja usanza?: América Latina en el comercio internacional. *Nueva Sociedad*, (207). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2382376>

Slipak, Ariel. (2014). América Latina y China ¿cooperación sur-sur o “consenso de Beijing”. *Nueva Sociedad* (250). <https://nuso.org/articulo/america-latina-y-china-cooperacion-sur-sur-o-consenso-de-beijing/>

Soler, Eduard. (coord. y ed.). (2020). El mundo en 2021: diez temas que marcarán la agenda internacional. *Notes Internacionals CIDOB d’Afers Internacionals* https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/243/el_mundo_en_2021_diez_temas_que_marcaran_la_agenda_internacional

Song, Xiaoyu. (2019). Regulations of chinese OFDI: General trends in Latin America and the Caribbean (2000-2018). En Enrique Dussel (coord.), *China’s Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: Conditions and Challenges*. Ciudad de México: UNAM.

Vital, David. (1971). *The survival of Small States: Studies in Small Power-Great Conflict*. Oxford: Oxford University Press.

Xiaoping, Song. (2015). China y América Latina en un mundo en transformación: Una visión desde China. En Adrián Bonilla y Paz Milet (eds.), *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos Subregionales*. San José: FLACSO.

Zheng, Wang. (2015). *China's Alternative Diplomacy. China has just made its biggest foreign policy adjustment in 25 years*. <https://thediplomat.com/2015/01/china-alternative-diplomacy>

Bases de Datos

China-Latin America Finance Database. http://www.thedialogue.org/map_list/

Directorate General of Customs Administration, Ministry of Finance R.O.C. <https://cuswebo.trade.gov.tw/FSCE010F/FSCE010F/>

Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China y Monitor de la OFDI en América Latina y el Caribe. <https://www.re-dalc-china.org/monitor/>

UN Comtrade Database. <https://comtrade.un.org/data/>

World Development Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

7.

Geopolítica crítica de los multilateralismos e interpelaciones desde la potencia social glocal

Miradas cardinales desde América Latina y el Caribe en un contexto de crisis pandémica

Jaime Preciado Coronado y Pablo Uc

La ONU es intergubernamental, pero se creó para servir a los pueblos. Y de ellos depende para que su trabajo progrese. El cambio no proviene solamente de las capitales del mundo. Con mucha más frecuencia, tiene su origen en las poblaciones o en las comunidades. En nuestra época, donde las amenazas son múltiples y mundiales, es realmente esta fuerza nacida de las profundidades lo que necesitamos, más que nunca, para progresar. Requerimos un multilateralismo real, al servicio de los pueblos.

Ban Ki-Moon (2009)

Introducción

En este ensayo desarrollamos un análisis sobre el multilateralismo contemporáneo desde la perspectiva de una geopolítica crítica heterodoxa que abreva diversas matrices teórico-políticas del pensamiento crítico latinoamericano. Situamos nuestro análisis desde la

región y los espacios-tiempo de América Latina y el Caribe, en plena interacción con los imaginarios profundos de Abya Yala y nuestra Afroamérica, que fracturan a la geopolítica hegemónica del conocimiento desde los pluriversos epistémicos del Sur global. Cuestionamos los formatos dominantes sobre orden mundial, hegemonía y multilateralismo, así como la *orientación y cardinalidad* dominante en las representaciones sobre espacio y poder definidas por la imaginación geopolítica interestatal y transnacional del sistema mundo-moderno.

Interrogamos las lecturas disciplinarias que las Relaciones Internacionales hegemónicas, la Política Internacional y la geopolítica neoconservadora reproducen mediante la definición de un mundo estructurado y ordenado como jerarquías, dicotomías y narrativas definidas por relaciones bidireccionales y lecturas binarias del sistema-mundial. Esto es: relaciones norte-sur, este-oeste, centro-periferia; potencias mundiales-países periféricos; unilateralismo-multilateralismo; hegemonía en decadencia vs. hegemonía emergente, etcétera. Así como narrativas que comunican y reproducen dichas representaciones como la verdad del funcionamiento de la realidad internacional.

Criticar este ordenamiento político, epistémico y metodológico en el tratamiento de las relaciones internacionales y la geopolítica global cuestiona el protagonismo de los Estados nacionales, las instituciones interestatales y los regímenes internacionales en la comprensión amplia del multilateralismo. Reconocemos diversos actores, escalas y dinámicas (trans)locales y (trans)regionales que habilitan desde el territorio concreto, múltiples redes de poder espacial materiales y virtuales.

Pretendemos analizar las tendencias geopolíticas que se experimentan en los territorios de América Latina y el Caribe frente a la crisis profunda de los esquemas multilaterales –y su latente recomposición–, que durante la última década han enfrentado una acelerada degradación y un virtual agotamiento del internacionalismo liberal. Consideramos como puntos de inflexión la vigente coyuntura

pandémica global y la crisis múltiple de “acumulación sistémica” de tipo civilizatorio.

Partimos de la hipótesis de que la región de América Latina y el Caribe requiere ser interpretada y analizada más allá de su definición como un área subordinada o semiperiférica, enfrentada a una reperiferialización e inserción funcional ante el emergente orden mundial multipolar que vislumbra la transición hegemónica del polo occidental al polo euroasiático y oriental, o por la contienda interhegemónica entre Estados Unidos de América (EE. UU.) y China. Nuestra aproximación interpreta a la región desde diversas escalas, triangulaciones, actores y dinámicas territoriales considerando las tensiones intrarregionales y la potencia de sus esquemas multilaterales para definir agendas y fortalecer una autonomía regional relativa en el plano de la integración a escala interestatal capitalista.

Resulta fundamental revisar algunas tendencias del multilateralismo a escala global y los alcances de las agendas y regímenes multilaterales a escala regional. Considerando tanto el espacio interestatal como multilocal y multirregional en el que actores no estatales interpelan a instancias multilaterales desde agendas de resistencia, lucha y producción de espacios para la defensa del territorio. Muchas de ellas, desde el espectro del Sur global. Para la exploración, bosquejamos tres grandes escenarios globales interpretados como discursos geopolíticos de los esquemas multilaterales en crisis-disputa-recomposición, y de los internacionalismos no estatales y antisistémicos en clave sur-sur. Nos referimos a:

1. el discurso geopolítico que reivindica esquemas multilaterales con enfoque liberal globalista corporativo y con hegemonía occidental determinado por las alianzas de alcance atlantista;
2. el discurso geopolítico definido por la emergencia de un multilateralismo multipolar con nuevos equilibrios y disputas de poder este-oeste y norte-sur, cuyo protagonismo lo definen

las alianzas euroasiáticas y del polo pan-pacífico y su nueva proyección global; y

3. el discurso geopolítico producido por heterogéneos movimientos sociales que desde diferenciados posicionamientos autónomos o antisistémicos, interpelan a la dimensión social y glocal del multilateralismo desde agendas estratégicas para la defensa del territorio y la vida.

Consideramos una coyuntura de crisis múltiple a la que se enfrenta el multilateralismo contemporáneo. Se trata de un declive de la hegemonía occidental y la supremacía estadounidense; el reordenamiento global en clave multipolar; la rivalidad interhegemónica sino-estadounidense; la agudización de la crisis civilizatoria múltiple y el particular detonante: la pandemia global derivada del COVID-19. Frente a este escenario, la crisis del proceso integracionista *surlatinoamericano* durante la segunda década del siglo XXI está marcada por la fragmentación regional, el declive de la oleada de gobiernos progresistas y el intervencionismo panamericano de la OEA. En los últimos dos años destaca el relanzamiento de la CELAC desde el liderazgo asumido por la presidencia *pro tempore* de México y los llamados a la recuperación de espacios multilaterales para fortalecer la concertación regional, replantear la relación con EE. UU., la reconfiguración comercial, geoeconómica y diplomática entre nuestra región y China.

Para la realización de este balance recurrimos a diversas fuentes documentales: artículos y libros académicos, informes institucionales, balances estratégicos, fuentes periodísticas y cartográficas especializadas. Por otro lado, una fuente primordial para esta exploración se fundamenta en “miradas cardinales”¹ de intelectuales latinoamericanas/os que nos han compartido valiosas reflexiones

¹ Agradecemos atentamente las entrevistas concedidas por: Daniel Villafuerte Solís; Walter Porto-Gonçalves; Mónica Bruckman; Gisela Da Silva; Miguel Ángel Barrios; Heriberto Cairo; Raúl Zibechi; Luis Suárez Salazar. Ver Anexo III.

para alimentar perspectivas críticas sobre la geopolítica en nuestra región, recuperadas a lo largo del documento y esbozadas textualmente en el Anexo I. También hemos acompañado el análisis escrito con infocartografías originales elaboradas a partir de las hipótesis, variables y escenarios analíticos que intentan fortalecer los debates de este trabajo.

En el primer apartado presentamos nuestra visión teórica y metodológica y lo que denominamos *geopolítica crítica del multilateralismo*. Para ello, exploramos algunos planteamientos teóricos elementales sobre la geopolítica crítica, los discursos geopolíticos y el multilateralismo y las derivas teórico-conceptuales desde un ramo extenso y heterodoxo para reconocer una agenda de geopolíticas críticas latinoamericanas.

En el segundo apartado desarrollamos los escenarios de crisis del multilateralismo y los términos en que se ha configurado la seguridad, la diplomacia y la geopolítica global en términos de la seguridad definida durante la pandemia global. En el tercer apartado bosquejamos las tendencias generales de dos discursos geopolíticos del multilateralismo en tensión, sus agendas y las plataformas desde las cuales problematizamos la posición que experimentan los imaginarios geopolíticos de América Latina y el Caribe.

En la cuarta sección analizamos la reconfiguración de alianzas geopolíticas y agendas multilaterales en América Latina y el Caribe, sus tendencias frente a la matriz de crisis y los discursos geopolíticos contrahegemónicos en torno de dos vías de actuación colectiva: 1) la producción de una autonomía interestatal en términos relativos y 2) las derivas o los pliegues antisistémicos que producen los pueblos en movimiento en el marco de las relaciones sur-sur y sus agendas en defensa de la vida y el territorio.

El quinto apartado se dedica a las críticas y alternativas que surgen de un multilateralismo social de alcance global y las alternativas antisistémicas. Se trata de reconocer las tendencias de interpelación de diversos actores sociales a los mecanismos multilaterales liberales para el reconocimiento de derechos y producción de esquemas

estratégicos para la defensa de sus agendas locales-nacionales. Exploramos las alternativas que existen desde *otras* formas de producir internacionalismos no estatales y alianzas o articulaciones entre movimientos sociales, pueblos y naciones en movimiento. Finalmente, presentamos una serie de reflexiones finales.

Geopolítica crítica del multilateralismo frente a una coyuntura de crisis compleja

Los esquemas multilaterales suelen definirse como articulaciones institucionales orientadas a producir gobernanza global. Una perspectiva crítica los interpreta como arena de conflicto social entre fuerzas hegemónicas y contrahegemónicas en pugna por afirmar distintos órdenes mundiales (Cox, 1992) y particulares ordenamientos regionales. Consideramos los enfoques de la geopolítica crítica en *estricto sentido* y las agendas críticas que explican la amplia y heterogénea configuración de las relaciones espacio-poder-territorio-sociedades. En particular, examinamos las dinámicas de la economía política internacional, las variables materiales de poder en diversas regiones y escalas, y los debates sobre el denominado orden mundial que impactan los escenarios del multilateralismo, en el marco de una compleja coyuntura de crisis en la que situamos América Latina y el Caribe.

Por geopolítica crítica nos referimos a la corriente teórica anglosajona impulsada, inicialmente, por Ó Tuathail y Agnew (1996; 1992), quienes definen un discurso geopolítico como el conjunto de “prácticas representacionales por las cuales las culturas constituyen de forma creativa, mundos significativos”. El razonamiento geopolítico de Ó Tuathail reconoce la existencia de una geopolítica *práctica*, otra *formal* y otra más de orden *popular*.² Esta perspectiva de corte post-

² Para una mejor comprensión de la geopolítica práctica, formal y popular, ver Ó Tuathail (2006, p. 9).

moderna fue desarrollada y profundizada por otros autores como Simon Dalby (1991), Klaus Dodds (2000), Paul Routledge (2000), John Agnew (2016), Sanjay Chaturvedi y Timothy Doyle (2015), Joanne P. Sharp (1996), entre otros/as, en EE. UU. Posteriormente fue reinterpretada en otros contextos de Europa y América Latina y el Caribe (Preciado y Uc, 2010).

La geopolítica crítica enfatiza los análisis desde diversas escalas, tiempos y actores. Desafía el estadocentrismo clásico de la geopolítica realista (Taylor y Flint, 2002). En contraparte al horizonte neoconservador de la geopolítica, entendida como equilibrio de poderes entre potencias hegemónicas, reconocemos otros epicentros, fuentes de poder no estatales y su rol en un escenario más complejo en términos actorales y escalares. Insertamos el enfoque de la economía política crítica y del materialismo histórico geográfico para reconocer desarrollos geográficos desiguales (Harvey, 2000) y matrices espaciales de los procesos centro-periferias-semiperiferias del sistema mundo moderno / colonial.

Las tradiciones intelectuales que alimentan las geopolíticas críticas latinoamericanas problematizan las relaciones espacio-poder desde un contexto regional que cuestiona las relaciones norte-sur y nociones como dependencia, hegemonía, imperialismo, subdesarrollo, semiperiferia, unipolaridad, colonialidad, etcétera.³ Frente a las agendas del norte global, se reconocen los aportes del tercer mundo

³ La geopolítica crítica considera: la teoría crítica de la dependencia (Dos Santos, 2002); la crítica al imperialismo (Boron, 2013) y a la geopolítica del hambre (de Castro, 2019); el análisis estratégico del espacio y el territorio en clave étnica, de raza y clase expresado en la colonialidad del poder (Quijano, 1997), el colonialismo interno (González Casanova, 2000), la colonialidad y el género (Lugones, 2008); la reprimarización de la economía y la financiarización de los recursos naturales (Bruckman, 2016); la crítica a la globalización y geopolítica de control de la naturaleza (Porto-Gonçalves, 2004); la ampliación del consenso de *commodities* (Svampa, 2019); la geopolítica del despojo y de los recursos naturales frente a los megaproyectos (Bruckman, 2018; Ceceña, 2005); la geopolítica popular-des-colonial (Bautista, 2019) y de los pueblos en movimiento mediante la autonomía territorial (Zibechi, 2020); el ojo anti-geopolítico de las propuestas feministas (Sharp, 2015; Espinosa, 2000) y de la contracartografía (Oslender, 2017).

y del Movimiento de Países No Alineados (Dos Santos, 2002), las relaciones sur-sur y los debates del Sur Global (Cairo y Bringel, 2010; Fernández y Moreti, 2020).

Las ideas de continentalidad americana y la propia noción de América Latina y el Caribe,⁴ o de soberanía estratégica, como lo expresa la categoría de Estado continental industrial (Barrios, 2009),⁵ representan fuentes históricas de apropiación y reivindicación política en los procesos nacionalistas de libre determinación o de los movimientos de liberación y de proyectos populares, pero son fuente de debate e impugnación en pleno siglo XXI. Así lo expresan nociones como las de Abya Yala (pueblo guna dule), Améfrica Ladina (González, 1988) o Nuestra Afroamérica (Laó-Montes, 2020) que reposicionan imaginarios emergentes desde los movimientos indígenas, afrodescendientes y feministas.

Geopolítica crítica del multilateralismo

La geopolítica crítica registra los usos del multilateralismo desde los actores sociales que se posicionan en espacios estratégicos para luchas y reivindicaciones políticas locales-nacionales y regionales-continenciales. Esto ha ocurrido con los movimientos de liberación nacional que impulsaron los procesos de descolonización en África y Asia, la lucha de los pueblos indígenas originarios y

⁴ Destaca el trabajo de Armando Muyolema (2007), con la impugnación política y conceptual de la impostura colonialista de latinoamericanismo del siglo XX. Por su parte, la intelectual *afrobrasileira*, Lelia Gonzales (1988, p. 76), desde su noción de Améfrica Ladina cuestiona las razones por las que el Caribe era concebido conceptualmente como una región aparte, “siendo que allí fue donde inicio la susodicha historia de América”.

⁵ Barrios (2009) propone una actualización a la propuesta de Estado continental industrial al que apeló J. D. Perón para el caso suramericano, sostenido por el ABC (Argentina, Brasil, Chile), por el eje ABV, donde Venezuela sustituye a Chile debido a sus apuestas integradoras, con énfasis en Suramérica. Desde la unidad suramericana se podría avanzar a la integración continental, pues la Nación Latinoamericana tenía a inicios del siglo XXI un núcleo básico de aglutinación: la alianza argentino-brasileña, cuya ampliación con Venezuela la potenciaría.

afrodescendientes o la marcha mundial de las mujeres, cuya diplomacia en los foros multilaterales ha logrado posicionar sus agendas en el derecho internacional e internacionalizar conflictos locales para frenar procesos de despojo.

Se trata de un multilateralismo de lo social de alcance glocal porque responde a la interpelación de subjetividades políticas no estatales. Los actores sociales e incluso los Estados con menos peso en la arena internacional han encontrado importantes espacios estratégicos en los órganos intermedios y agencias de las grandes instituciones multilaterales como la ONU –a través de la OIT, el ACNUR, ACNUDH, el ECOSOC–⁶ así como en las instancias regionales.

Cuestionamos la idea de que el “orden mundial” es determinado por una potencia u otra en términos de transición hegemónica entre epicentros de poder global y que la actual crisis del multilateralismo significa un esquema en decadencia que será sustituido por otro emergente.⁷ Consideramos que se trata de transiciones paulatinas entre polos protagónicos que capturan, desde discursos geopolíticos, nociones absolutas como bipolaridad –durante la guerra fría– o unipolaridad –como ocurrió durante la guerra global contra el terror–, pero que en todo orden geopolítico persisten tendencias policéntricas con más o menos capacidad para impugnar su hegemonía o adaptarse a ella.

Analizamos los escenarios del multilateralismo y la multipolaridad, como discursos y prácticas geopolíticas que expresan tensiones,

⁶ Las siglas refieren, respectivamente, a la Organización Internacional del Trabajo; el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social.

⁷ Si bien la idea de transición hegemónica es constitutiva del análisis del sistema-mundo moderno planteado por Wallerstein (1979) y sus posteriores desarrollos en términos de espacialidad desde la geografía política (Taylor y Flint, 2002), se trata de procesos graduales y de transiciones que se extienden por largos periodos de tiempo. Agnew y Corbridge (1995) consideran que es posible reconocer un orden geopolítico sin un hegemón, aunque no es posible concebirlo sin una condición de hegemonía: “un orden geopolítico es hegemonía”, la cual, si bien es parcial y más o menos precaria, es hegemónica porque es sostenida por diversas potencias, instituciones y mecanismos de control sobre la política y los mercados globales.

disputas, negociaciones y convergencias en la esfera geoeconómica y comercial, en el recambio político-militar en zonas geoestratégicas y en el liderazgo de las instituciones multilaterales que actualmente son consideradas en crisis, particularmente la “trinidad del multilateralismo” liberal occidental (Bello, 2021): FMI-BM-OCM (Ver Mapa 1 y Mapa 2). Analizar la rivalidad interhegemónica en clave del sistema-mundo moderno es fundamental para cuestionar el alcance de la virtual transición y la conflictiva bipolaridad Estados Unidos-China a escala interestatal. Resulta también relevante interpretar los procesos intermedios, otras ciclicidades de poder y reconocer las implicaciones de un sistema multipolar y, en cierto grado policéntrico y regionalizado, lo que implica situar la mirada analítica en la región desde dónde pensamos y analizamos.⁸

Desarrollar un análisis geopolítico desde la triangulación China-EE. UU.-América Latina y el Caribe en los albores del siglo XXI (Preciado y Uc, 2015) es distinto al análisis geopolítico que se elabora desde el “Medio Oriente Ampliado”, cuya formulación como área estratégica fue parte del proyecto de ocupación militar y el unilateralismo occidental a inicios del siglo. Lo mismo ocurre con la experiencia geopolítica de la India frente al esquema multilateral de seguridad militar que proyecta una tensión y disputa entre el proyecto del Cuadrilátero de Seguridad [QUAD, por sus siglas en inglés] encabezado por EE. UU. y la estrategia marítima militar del Collar de Perlas de China en el Pacífico y el Índico (Mapa 1 y 6; Cuadro 4).

Reconocemos la noción de lugar como fuente de producción estratégica desde experiencias situadas; ello permite identificar otros rizomas de poder a partir de las relaciones sur-sur y el sur global –que plantean la seguridad en términos de contrahegemonía y soberanía

⁸ Como parte de las aproximaciones de la geopolítica feminista, resulta central la noción de pensamiento situado, el cual se inspira en propuestas como las de Donna Haraway (1991), lo que implica un gran desafío en el proceso de descolonización y despatriarcalización del pensamiento geopolítico dominante, para desplazarse al ojo anti-geopolítico que representa “una visión geográfica del mundo corporeizada y situada” (Sharp, 1995, p. 36).

geoeconómica (BRICS, IBSA)⁹ o desde la idea de soberanía alimentaria y autonomía planteadas por la Vía Campesina, incluyendo economías de cuidado a escala intercomunitaria y transnacional. Mientras los enfoques autonómicos y de autogobierno referidos a vínculos territoriales de resistencia, como la internacional rebelde de inspiración zapatista, el Confederalismo democrático de inspiración kurda, o alianzas y espacios altermundistas como *Focus on the global south* o el propio *Foro Social Mundial* representan una potencia social glocal (Mapa 3).

Actualmente persisten territorialidades que se habían sostenido como “incógnitas” o que eran desdibujadas (o invisibilizadas estratégicamente) en los mapas de la economía política internacional y la globalización económica y financiera dominada por epicentros de poder occidental. Hoy, tales espacios reaparecen en la “nueva” cartografía global de explotación impulsada por China (ver Mapa 2).

Cabe reconocer que el reciente ajuste geopolítico y geoeconómico producido durante la pandemia global por COVID-19 ha reposicionado la noción de seguridad sanitaria, al establecer los términos del poder territorial y las pautas del mapa global estratégico y prioritario para la comprensión del mundo y del multilateralismo, incluyendo la seguridad global. Ello se expresa en el fortalecimiento del Estado y sus regímenes de excepcionalidad, en detrimento de los derechos y libertades sobre la movilidad y la producción del espacio,¹⁰ el reforzamiento de fronteras y los repliegues territoriales que interpelan al ejercicio de libre determinación, como ha ocurrido con algunos territorios indígenas-originarios en Abya Yala.¹¹

⁹ BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. IBSA: Foro de diálogo India-Brasil-Sudáfrica.

¹⁰ Villafuerte y García (2020, p. 221) consideran transformaciones en el ADN del capitalismo, nuevos-viejos conceptos como estado de excepción, biopoder-biopolítica y necropolítica. Conceptos que adquieren mayor relevancia en el marco de la pandemia del covid-19 pues tocan el nervio fundamental: la vida humana y su proyección en el sistema-mundo”.

¹¹ Zibechi se refiere a este fenómeno como un *viraje hacia dentro*, considerando las experiencias de los territorios zapatista o del CRIC en el Cauca colombiano. La lógica de

Variaciones teóricas sobre multilateralismo

Es posible seguir a Legler y Santa-Cruz (2011, pp. 15-22) para distinguir, al menos, cuatro enfoques utilizados en el estudio del multilateralismo:

1. El *institucionalismo*, ubica al multilateralismo alrededor de políticas públicas, la regulación económica, la resolución de problemas interestatales y transfronterizos a través de la cooperación internacional.
2. El *realismo*, ve instituciones multilaterales cuyo poder ejercen actores con capacidades desiguales: Estados dominantes y coaliciones estatales heterogéneas que llevan a nuevos arreglos multilaterales, marcados por cierta “creación estatal egoísta”.
3. La *economía política internacional crítica* [EPIC], donde los organismos multilaterales dominan y reproducen el statu quo, aunque tienen potencial transformador de un orden global fundamentalmente injusto y desigual. En las arenas multilaterales se confrontan el centro y la periferia, el norte y el sur.
4. El *constructivismo*, atiende la “naturaleza socialmente construida del multilateralismo”, donde los Estados también dan forma a nociones de comunidad y región, en la sociedad internacional, al promover normas particulares (Legler y Santa-Cruz, 2011, pp. 19-22).

Si bien “el multilateralismo ha sido un componente esencial de la política exterior de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, y uno de los fundamentos del orden internacional que sustenta

quédate en casa se trasladó a la de “quédate en tu territorio, en tu barrio o tu comunidad”. A este viraje le acompaña la búsqueda por profundizar la *soberanía alimentaria*, los vínculos entre *los abajo rural-urbanos* que potencian la autonomía complementaria; y las formas de economía popular que potencian el uso de los valores de uso, como redes de trueque, huertos urbanos circulares, etcétera (Zibechi, 2020, pp. 15-20).

la *pax americana*” (Sanahuja, 2013, p. 28), existen apropiaciones diferenciadas del multilateralismo.¹² Se habilita un orden en el cual “todos los actores están comprometidos a respetar y someterse a reglas y disciplinas que se aplican al conjunto [y que] debe visualizarse como un compromiso que tienen una pluralidad de Estados que han convenido ponerse de acuerdo en reglas comunes” (Barrios, 2020). Pero, ante las asimetrías de poder y de riqueza material, la estructura imperial-colonial en la economía política y la *geopolitik*, explica que países de la Unión Europea [UE] sostengan regímenes (neo)coloniales –regiones ultraperiféricas– en islas y litorales de África, el Gran Caribe y el Pacífico, o que EE. UU. y China forjen su posicionamiento geoestratégico con bases militares que operan mediante enclaves en diversos países de todo el mundo (Mapas 6 y 7).

Los costes y beneficios del multilateralismo se ven permanentemente cuestionados desde la óptica de las teorías de estabilidad hegemónica, que asignan a un “poder hegemónico [...] la capacidad y la voluntad de mantener un sistema multilateral y los regímenes internacionales en los que se fundamentarían fórmulas inéditas de gobernanza multinivel o de un federalismo global” (Sanahuja, 2013, p. 32). Una hegemonía capaz de sostener un orden que concentra *fuertza más consenso* (Merino et al., 2021). Si bien el “Estado hegemónico” renunció a sus compromisos globales, al inicio de la pandemia global potencias como China y Rusia asumieron liderazgos inéditos en la diplomacia internacional y las instituciones multilaterales.

A diferencia del institucionalismo y del realismo, abordamos las narrativas en torno del horizonte de la historia en el que se contraponen los temas de la vida, la civilización, las libertades y derechos de la humanidad, las demandas de justicia ante la desigualdad social del capitalismo, la prevalencia del racismo y la discriminación

¹² Hirst y Malacaza (2020, p. 48) consideran que existe el: “[...] multilateralismo latinoamericano de bienestar e inclusión social, el multilateralismo normativo europeo de regulación y sostenibilidad ambiental, el multilateralismo asiático de no alineamiento y concertación política ampliada y el multilateralismo africano de sesgo poscolonial de paz [...]”.

heredadas por la colonialidad del poder, la dominación patriarcal y la opresión por género, juventud, adultez mayor o pertenencia a la diversidad sexual. Consideramos fundamental desarrollar una aproximación multidimensional del multilateralismo.

Las crisis del multilateralismo, COVID-19 y los nuevos términos de la seguridad global

El alcance de la crisis y la parcial recomposición del multilateralismo a inicios de la segunda década del siglo XXI replegó el internacionalismo liberal de hegemonía estadounidense, y vio crecer una plataforma multilateral euroasiática con epicentro en China y Rusia en un contexto de crisis sanitaria a escala global. Ello reajustó el poder jerárquico de los procesos de centro, periferia y semiperiferia en los escenarios geopolíticos regionales y globales.

El primer pivote de análisis conduce a la ONU. La resistencia del Consejo de Seguridad a considerar la pandemia derivada del SARS-CoV-2 como una amenaza global a la seguridad y a la paz mundial limitó la capacidad del secretario general para convocar el cese al fuego en el planeta y evidenció el liderazgo *ausente* de EE. UU. en una estrategia multilateral sanitaria. No obstante, la ONU reaccionó a través del Plan Global de Respuesta Humanitaria¹³ (marzo de 2020) y la dinamización del Fondo Central de Respuesta a Emergencias de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN-OCHA, por sus siglas en inglés).

Los impactos en la mortalidad a escala global han sido dramáticos, manifestando una geopolítica pandémica que se expande por oleadas cíclicas. Los efectos han sido diferenciados en todas las

¹³ La iniciativa fue lanzada el 25 de marzo con un presupuesto de 2 000 millones de dólares para luchar contra el covid en países con situaciones humanitarias ya existentes. En el caso de América Latina y el Caribe, el Plan incluye a *Colombia, Haití y Venezuela*, así como el Plan de Respuesta para los Refugiados y Migrantes de Venezuela, que abarca a 17 países y territorios (UNOCHA, 2020).

escalas, golpeando con mayor fuerza a los países periféricos del sur y, al interior de las naciones, a los territorios populares y territorios indígenas y campesinos. Destaca, por otro lado, que la eficiencia y capacidad de respuesta ante la pandemia también haya sido diferenciada de acuerdo con el régimen político de cada Estado, siendo menos eficiente al inicio de la pandemia en las democracias occidentales que en los países con sistemas políticos autocráticos y con poderes centralizados.¹⁴

En lo económico, la OMC proyectó una caída de entre el 13 % y el 32 % del comercio mundial, y una contracción del 2 % del crecimiento del PIB a nivel mundial, 3,8 % en EE. UU.; 4,2 % en Japón, 5,7 % en la eurozona y un crecimiento de 1,8 % en China (CEPAL, 2020, p. 11). Para América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] no descarta que la pandemia lleve a contracciones de la economía regional promedio del 5,3 % y una tasa de desempleo del 11,5 %, un aumento de 3,4 % con respecto al nivel de 2019 (8,1 %). La pobreza aumentaría en todos los países con un alza de hasta 28,7 millones de personas; el índice de desigualdad (Gini) aumentaría entre 0,5 % y el 6,0 % (CEPAL, 2020, pp. 14-15).¹⁵ En relación con el empleo, en América Latina y el Caribe la OIT (2020) estimó que “hasta 11,5 millones de personas podrían perder su empleo, aumentando la tasa de paro de la región del 8,1 % en 2019 a 11,5 % en 2020”.

Frente al escenario global es posible reconocer tres procesos articulados (Hirst y Malcaza, 2020, p. 42): 1) las tensiones producidas por la disputa entre EE. UU. y China marcan alianzas diferenciadas entre

¹⁴ En este sentido los sistemas de vigilancia y biopolítica digital, así como la dimensión del *big data* que controlan los gobiernos de algunos países asiáticos fueron presentados como una “cualidad” para el control de la pandemia. Véase Byung-Chul Han (2020)

¹⁵ Se prevé una caída del 5,2 % en la actividad económica de América del Sur. Para Brasil, se prevé una caída del 5,2 % y para México una caída del 6,5 %. Para las economías de Centroamérica, se espera una caída menor (2,3%). Mientras que la Comisión Económica para África [UNECA] espera una contracción de 2,6 % de las economías y una caída en la pobreza extrema de 29 millones de personas en el peor de los escenarios.

los países asiáticos y de occidente; 2) la coordinación entre Estados sobre políticas y acciones colectivas van desde el diálogo intergubernamental hasta prácticas de intercambio de información, negociaciones de financiamiento y activación de plataformas *ad hoc*; 3) corresponde a la cooperación bilateral de gobiernos y empresas a través de la asistencia humanitaria o del financiamiento internacional.

En el primer año de la pandemia, el mercado farmacéutico internacional entró en crisis frente a las medidas de control sobre las exportaciones que anunciaron 80 países en el mes de marzo de 2020; mientras que 40 países anunciaron restricciones a la venta de ítems médicos necesarios para combatir el contagio y su tratamiento (Douglas, 2020). Así, el mercado global está constreñido por agendas diplomáticas fincadas en el diseño de estrategias geopolíticas. La *diplomacia de las mascarillas* y la *geopolítica de las vacunas* acotan el alcance de los mecanismos multilaterales.

En este contexto, la Organización Mundial de la Salud [OMS], pilar estratégico del multilateralismo, enfrentó una severa crisis ante el anuncio del retiro de EE. UU. por parte del gobierno de Trump¹⁶ y sus acusaciones sobre falta de transparencia en 2019. La OMS, reflejo de un “territorio de la diplomacia de la salud”, fue condicionada por las confrontaciones-tensiones entre EE. UU. y China, así como por las agendas de instituciones filantrópicas –como la Fundación Bill y Melinda Gates– lo cual ha reducido su margen de maniobra y su autonomía como órgano multilateral global (Hirst y Malacaza, 2020, p. 40).

“La pandemia no es la causa, sino su aprovechamiento en función de esos intereses y de esa pugna geopolítica, incluso esas pugnas de la geopolítica de la resistencia”

Miradas Cardinales II Entrevista a Luis Suárez

¹⁶ El gobierno de Trump solicitó el retiro de EE. UU. del Acuerdo de París en 2017 (el cual se concretó en 2020); redujo el presupuesto general destinado a la ONU y comenzó a gestionar su retiro de la OMS en 2020.

A pesar de ello, la OMS se ha fortalecido por el inicio de la administración de Biden, la relativa estabilización política al interior de la UE y el rol de China y Rusia como proveedores de suministros médicos. La Ruta de la Seda Sanitaria propuesta por Xi Jinping, aplaudida por el director general de la OMS en 2017,¹⁷ desplegó la diplomacia de China en los espectros de la vida social, económica y política a nivel global. Ante la Asamblea Mundial de la Salud aseguró que cualquier vacuna china se convertirá en un “bien público global”, poniendo en entredicho el liderazgo moral de EE. UU. y la UE.

El nacionalismo de las vacunas llevó a los países occidentales a compras anticipadas de “miles de millones de dosis de vacunas futuras para su población y han adquirido dosis suficientes para vacunarla casi tres veces antes del final de 2021” (Nelson, 2021).¹⁸ Frente a ello, emergió el Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19, conocido como COVAX, impulsado por la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias [CEPI], la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi) y la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021).¹⁹

¹⁷ En su discurso, Tedros Adhanom Ghebreyesus refirió que: “La propuesta del presidente Xi para una Ruta de la Seda sanitaria que refuerce y renueve antiguos vínculos entre culturas y pueblos, y en que la salud ocupe un puesto central es, en efecto, visionaria”. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/towards-a-health-silk-road>.

¹⁸ “Tanto Canadá como Reino Unido han comprado suficiente para vacunar cinco veces a cada ciudadano o ciudadana. Estados Unidos ha asegurado 800 millones de dosis de al menos seis vacunas, con la opción de comprar alrededor de 1.000 millones más. Y la UE, Japón, Canadá y Australia han seguido su ejemplo, al asegurar millones de dosis potenciales más” (Nelson, 2021).

¹⁹ Desde otro frente, la Alianza Vacuna para el Pueblo (People’s Vaccine Alliance) integrada por Amnistía Internacional, Frontline AIDS, Global Justice Now y Oxfam, hizo un llamado para concreción del acceso global a vacunas fundado en una agenda que eleva la ambición de vacunar al 60% de la población del planeta; romper los grilletes de la propiedad intelectual sobre las vacunas y el conocimiento de COVID-19; realizar una gran inversión inmediata de dinero público para fabricar más dosis de vacunas en todo el mundo; proporcionar vacunas, tratamientos y pruebas de COVID-19 sin cargo y ampliar el apoyo financiero mundial para mejorar y ampliar los sistemas de salud pública (The PeoplesVaccine, 2021).

Mientras, los países occidentales respondieron con el repliegue y la exacerbación nacionalista,²⁰ Rusia y China asumieron que la asistencia sanitaria y la distribución de la vacuna significaría una conquista estratégica sobre los mercados emergentes y su potencial consolidación como principales socios comerciales y políticos en África, América Latina, el Medio Oriente, el Sudeste asiático, e incluso Europa occidental.

Discursos, prácticas y agendas geopolíticas del multilateralismo

El discurso geopolítico analiza la relación entre las prácticas de la economía política de materialidad concreta en el diseño del mapa y el espacio global de poder, y las expresiones discursivas que constituyen un conjunto de entendimientos y reglas. Agnew y Corbridge (1995, p. 7) se refieren a las “prácticas espaciales como como los flujos materiales y físicos, interacciones y movimientos que ocurren en y a través del espacio como características fundamentales de la producción económica y la reproducción social”. Las representaciones del espacio envuelven los conceptos, denominaciones y códigos geográficos usados para referirse a las prácticas espaciales que inciden en prefigurar la idea de orden mundial.

Por *discursos geopolíticos del multilateralismo* nos referimos al conjunto de prácticas y representaciones que tanto los Estados y actores con incidencia internacional, como los actores sociales que interpelan –o impugnan– el funcionamiento y la apropiación de mecanismos multilaterales desde escalas locales-nacionales, articulan e instrumentalizan como plataformas institucionales capaces de producir, establecer o reconducir espacios supranacionales que generen

²⁰ En 2020, “se firmaron 44 acuerdos bilaterales entre gobiernos y farmacéuticas como Pfizer, Moderna, AstraZeneca, Sanofi y Johnson & Johnson”, lo que fue condenado por el director de la OMS, instando a los países y fabricantes a distribuir las dosis de manera más justa en todo el mundo” (Kukso, 2021).

diversos grados de gobernanza global, o una agenda de derechos y reivindicaciones a escala global.

Estos discursos constituyen, en primera instancia, agendas jurídicas, político-militares, diplomáticas, económico-financieras, etcétera, que fundamentan los ordenamientos geopolíticos de dominación y hegemonía de arriba hacia abajo. También existen impugnaciones y reclamos a las agendas globales del multilateralismo de abajo hacia arriba. Por ello, los discursos geopolíticos del multilateralismo revelan narrativas divergentes de los epicentros, protagonismos estatales, agendas y andamiajes institucionales que definen el emergente multilateralismo –multipolar– del siglo XXI y fisuras geopolíticas marcadas desde experiencias locales.

Al interrogar el relato persistente que define al multilateralismo como la trama institucional por excelencia de la gobernanza global legítima y eficaz, se reconocen diversas narrativas enfrentadas desde discursos heterogéneos, convergentes o en disputa. Sanahuja (2013, p. 38), ve que la producción de las políticas exteriores coexistía en una relación conflictiva:

- a. El *multilateralismo hegemónico*. El guion básico se fundamenta en “teorías de las relaciones internacionales que han tenido un papel legitimador de la primacía de Estados Unidos [...] el realismo clásico, las teorías de la estabilidad hegemónica y su visión de la historia a través de ciclos de dominación imperial, como la *pax americana* contemporánea.
- b. El *multilateralismo normativo* que preconiza la UE, cuyo compromiso institucional recrea una identidad regional que se cristalizan en agendas de seguridad, gobernanza, y estabilidad económico-financiera común. Aunque el Brexit (2020) haya fracturado ese multilateralismo regional post westfaliano.
- c. El *multilateralismo defensivo* apropiado por algunos países “en desarrollo”. Se refiere a agrupamientos como el Movimiento de Países No Alineados [MPNA] y el G-77 hasta el G-24, permeados por discursos nacionalistas que propugnan el antiimperialismo,

la liberación nacional, o el derecho internacional, la soberanía y la libre determinación.

- d. El *multilateralismo revisionista* de las potencias emergentes reclama cambios institucionales y normativos en el orden internacional con mayores equilibrios que incentiven la cooperación Sur-Sur y la solidaridad internacional: el grupo BRICS, IBSA o el G20.

Más allá de la perspectiva macro que configuran las políticas exteriores de los Estados nacionales, es posible bosquejar dos escenarios estratégicos que condensan discursos geopolíticos y prácticas concretas a partir de las cuales reconocemos diversas agendas del multilateralismo:

Discurso geopolítico del multilateralismo liberal globalista-corporativo con hegemonía occidental en crisis²¹

El discurso geopolítico del multilateralismo liberal tiene una narrativa institucionalista con fundamentos en un orden liberal basado en los principios del libre mercado, la defensa de los regímenes democráticos representativos y su subordinación a la esfera tecnológica de las instituciones electorales. Su diseño del espacio global responde a la diplomacia interestatal y sus instituciones. Sus orígenes históricos se remontan al internacionalismo liberal de entreguerras protagonizado por la diplomacia de W. Wilson y el proyecto de la Sociedad de Naciones (1919), aunque su institucionalización internacional contemporánea se inspira en el espíritu de la Carta del Atlántico (1941) y la fundación de la ONU, la articulación del sistema de Bretton Woods con las instituciones multilaterales políticas, diplomáticas y financieras que lo sostienen.

La narrativa del discurso liberal occidental defiende un orden mundial global corporativo que se sustenta en reformas y

²¹ Ver Mapa 1.

adaptaciones del mercado y una globalización regulada desde los Estados del norte. Este globalismo corporativo se estructura desde epicentros bursátiles, anudados por las corporaciones multinacionales privadas. Tras la emergencia de los mercados asiáticos y las crisis especulativas de inicios del siglo XXI emergen otros epicentros. En el ámbito multilateral, el discurso privilegia la construcción de una gobernanza internacional con hegemonía unilateral que encuentra un referente de poder político en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y la alianza atlantista expresada en la OTAN y la geopolítica unilateralista militar liderada por EE. UU.

De esta estructura derivan organismos multilaterales que definen los términos de la seguridad, la coerción-control-contención-intervención militar, los términos de la guerra y la paz. También este discurso geopolítico inspira la creación de instancias multilaterales para la concertación y negociación político-diplomática y las plataformas liberales de postguerra: la Asamblea General de la ONU y sus diversas dependencias y agencias globales-regionales. En términos de seguridad militar, la alianza atlántica, manifiesta en la OTAN, se mantuvo relativamente estable desde la conformación de la ONU y durante la postguerra fría, hasta el lanzamiento de la Guerra Global contra el Terror [GWOT], emprendida de manera unilateral por EE. UU. tras el 11-S.²² Desde entonces su narrativa exaltó la democracia liberal como modelo civilizatorio superior y condena a toda expresión de régimen identificado como autoritario –dado su “potencial” como fuente de terrorismo y crimen organizado– para justificar las

²² La “formulación-ejecución” de una guerra global contra el terrorismo [GWOT, por sus siglas en inglés] derivó en la intervención militar en Afganistán en 2001 (Operación “Libertad Duradera”), la invasión unilateral de Iraq en 2003 y la reestructuración mundial de su posicionamiento estratégico, dentro de su “Plan de Mandos Unificados”. Su objetivo central se desplegó en una agresiva campaña por el acceso y control del petróleo mundial y las principales fuentes energéticas en el medio oriente, redefinido por la Iniciativa del Medio Oriente Ampliado y Norte de África [BMENAI, por sus siglas en inglés], zona en la que se concentran las principales reservas petroleras mundiales. Esta iniciativa, también conocida como el Gran Medio Oriente, fue presentada por el presidente estadounidense George W. Bush en la reunión del G-8 de 2004 (Uc, 2008).

intervenciones unilaterales de occidente; lo que fue definido como el *heartland* del discurso geopolítico energético basado en el Medio Oriente Ampliado, y la definición de países considerados como amenazas bajo la definición de un “eje del mal”.

“Estados Unidos no está siendo derrotado por China en una lucha entre los dos por la hegemonía, sino que se está pudiendo desde dentro”

Miradas Cardinales III Entrevista a Heriberto Cairo

El debilitamiento causado en las agendas de seguridad multilateral sostenida desde las instituciones de la ONU –misiones de paz– enfrentó una crisis creciente ante el empantanamiento militar derivado de las invasiones occidentales en el Medio Oriente Ampliado –Afganistán, Iraq, Siria–. En 2017, la llegada al gobierno estadounidense de Trump significó una fractura en el internacionalismo liberal sostenido por más de medio siglo, tanto por regímenes democratas como republicanos de los gobiernos estadounidenses. Implicó un revés a la defensa del globalismo por la exaltación del nacionalismo patriótico –*America First*– y la democracia liberal. La puesta en crisis del atlantismo cambió los términos y el alcance de una representación global que dejó de ser hegemónica.

El periodo de mayor degradación del multilateralismo internacionalista liberal fue el de los cuatro años del gobierno de Donald Trump. El unilateralismo de ese gobierno estadounidense mostró el desprecio y animadversión hacia los acuerdos cristalizados en las instituciones multilaterales y evidenció la debilidad de los regímenes multilaterales apoyados por los gobiernos de la coalición occidental.

Sin la voluntad política del gobierno Trump, el multilateralismo que discursivamente planteara el contexto de la pandemia global sufrió un doble deterioro: 1) la ruptura de la coalición occidental dejó sin fuerza a los regímenes multilaterales, acentuó la rivalidad interhegemónica con el polo euroasiático y panpacífico alrededor de las instituciones multilaterales creadas a instancias del internacionalismo

liberal que, paradójicamente, fortaleció el enfoque estadocéntrico; 2) el otro deterioro fue producido por la falta de horizonte civilizatorio del capitalismo, para el cual importa más el mercado que la vida.

El mapa crítico del multilateralismo liberal global corporativo cambió con la llegada al gobierno estadounidense de Biden, quien busca una recomposición mediante fórmulas que refrendan su compromiso con la alianza atlántica, el G7, el G20 y la OCDE; trasladar el pivote de la seguridad global hacia el Pacífico mediante iniciativas como el QUAD y el acuerdo de defensa AUKUS;²³ el retiro abrupto y accidentado de Afganistán en septiembre de 2021. Mientras que el reingreso a la OMS, el refrendo a los Acuerdos de París y la promesa de sostener sus cuotas en Naciones Unidas buscan una recomposición de la crisis más aguda del orden liberal desde sus orígenes (Ikenberry, 2020).

Desde los *think tanks*, destaca el discurso geopolítico producido desde el Council on Foreign Affairs [CFR] que ha contribuido a la formación una narrativa liberal occidental en defensa del multilateralismo, y el internacionalismo con hegemonía y supremacía estadounidense. En sus recientes publicaciones –a través de la trimestral *Foreign Affairs*–destacan propuestas que van desde la creación de un Consejo de Poderes inspirado en el Concierto de Europa del siglo XIX (Haass y Kupchan, 2021) y sus impugnaciones pro multilaterales (Popescu y Alexandroff, 2021) hasta la creación de un Consejo de Democracias como modelo alternativo al multilateralismo liberal (Fishman y Mohandas, 2020) o el impulso a un *micromultilateralismo* (Cohen y Fontaine, 2021), que plantea escalas y temas de gobernanza fundamentadas en la cooperación con países pequeños para crear mecanismos de coordinación internacional. Propuestas que están

²³ Se refiere al acuerdo firmado en septiembre de 2021 por EE. UU., Australia y Gran Bretaña para suministrar apoyo tecnológico para buques que fortalezcan la seguridad marítima de Australia en el IndoPacífico. Existen otras propuestas de reorganización político-militar de carácter multilateral propuestas por *think tanks*, tales como el T-12 que uniría a las “tecnodemocracias”; el D-10 que reuniría a los principales poderes democráticos de occidente; un “Quad-plus” que incluiría a Corea del Sur o el mayor número de socios en el sudeste asiático (ver Cohen y Fontaine, 2020).

incluidas en el programa de gobierno de Biden, aunque sujetas al reajuste político e institucional entre la política exterior y los asuntos domésticos en una sociedad profundamente polarizada entre el palpitante nacionalismo fragmentario y el llamado a renovar el espíritu liberal demócrata.

Discurso geopolítico del multilateralismo multipolar en emergencia²⁴

La multipolaridad como estructura de poder mundial en el siglo XXI responde a un proyecto emergente y a una distribución de poder con epicentros protagónicos no occidentales en plena coyuntura de crisis pandémica. La narrativa multipolar posee precedentes históricos en la historia del tercermundismo y el Movimiento de Países No Alineados durante la Guerra Fría. Su reformulación contemporánea responde al protagonismo de la región Asia Pacífico en el plano económico financiero y la disputa geoestratégica por Eurasia.

La contraposición del denominado Consenso de Beijing al de Washington, donde la ilegitimidad de las estructuras burocráticas socialistas contrasta con el éxito de sus políticas de apertura al mercado y su inserción-protagonismo creciente en el capitalismo mundial. La “economía socialista de mercado”, impulsada durante la era del histórico líder chino Deng Xiaoping en la década de 1980, compagina con valores confucianos que dicen inspirar modelos de sociedad alternativos al de la democracia liberal, como la noción de sociedad de armonía socialista o sociedad de prosperidad relativa (Cheng, 2016). Más allá del ascenso ideológico-filosófico de valores que se han apropiado de manera extraordinaria del sistema de producción y acumulación capitalista, la narrativa multipolar reposiciona modelos de sociedad y culturas políticas compatibles con estructuras multilaterales liberales que desbordan los centros de poder occidentales y coloca a los epicentros de Asia Pacífico y Eurasia, junto a los del sur global –BRICS, IBSA–, en una posición protagonista.

²⁴ Ver Mapa 2.

La narrativa multipolar proyecta una geopolítica mundial de la nueva financiarización y proyección geoeconómica de China, megaproyectos de desarrollo en la región asiática con proyección global –la Franja y la Ruta–, que aspira a un nuevo *consenso global* sustentado en su economía centralmente planificada, capaz de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo. Mientras que Rusia promueve una coalición política elitista condicionada por alianzas estratégicas de contenido militar. Tanto China como Rusia impulsan una estrategia dual que:

[...] mantiene en vigencia las instituciones creadas por Estados Unidos en la posguerra (como el FMI, el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio), a la par que ha creado nuevos instrumentos como los BRICS (bloque Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura [BAII] que eclipsó al FMI y al Banco Mundial, la Asociación Económica Integral Regional [RCEP por sus siglas en inglés] en Asia Pacífico y la exponencial Iniciativa de la Franja y la Ruta [...] integrada por casi 70 países. (Merino et al., 2021, p. 14) (Mapa 2)

“Las dos formas de interpretar son, si el multipolarismo es meramente una coyuntura que se tendrá que resolver en una nueva hegemonía o, si el multilateralismo forma parte del orden geopolítico posterior a la guerra fría”.

Miradas Cardinales IV Entrevista a Heriberto Cairo

Los debates situados en Eurasia pueden encontrarse en proyectos editoriales como el *Journal of Eurasian Affairs*, editado por el Movimiento Internacional Eurasian Movement, cuya perspectiva realista se confronta con los enfoques globalistas y la proyección geopolítica y diplomática occidental. Destacan debates respecto de la reconstitución euroasiática en tiempos postsoviéticos, la potencialidad y

límites de la alianza entre China y Rusia, y la impostergable estabilización del este europeo.

Geopolitólogos como Aleksander Dugin (2021), han vaticinado escenarios rumbo a un socialismo militar autoritario y horizontes caóticos en el contexto actual de pandemia, desestimando la capacidad de los regímenes multilaterales. Mientras que uno de los más destacados *think tanks* en China, el Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas [CICIR, por sus sigla en inglés] a través de su *journal*, *Contemporary International Relations*, ofrece reflexiones desde la intelectualidad china sobre los impactos críticos de la pandemia y la debilidad del sistema internacional de corte liberal frente a escenarios prospectivos de un nuevo orden multipolar que refleja el ascenso hegemónico de China y de los poderes asiáticos en la definición de un nuevo orden mundial (Xinchun, 2020). Destaca, además, la importancia que le da China a la CELAC como foro de concertación política y relacionamiento geopolítico y geoeconómico con la región. Todo ello pone de manifiesto el carácter multipolar de la estrategia de poder promovida por China en el contexto actual, de la mano del declive estadounidense, y las especificidades que el ascenso chino plantea.

Geopolítica, alianzas y agendas multilaterales en América Latina y el Caribe: proyección frente al discurso de la pandemia del COVID-19

Nuestra región se enfrenta a un cruce de disputas y rivalidades interhegemónicas de carácter histórico, acentuadas con la pandemia. Bajo la égida de Estados Unidos, el panamericanismo sigue estando en el centro de las políticas hemisféricas de ese país, sea cual sea el partido o gobernante en turno. Mientras que la OEA se presenta como la instancia multilateral dedicada al impulso del imaginario panamericano por excelencia, en nuestro continente. Cabe, sin embargo, reconocer el rol de la Organización Panamericana de la Salud

[OPS] que, junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], abren ciertos contrapuntos para la coyuntura que analizamos. Paralelamente, Washington encabeza lo que podríamos denominar como bimusilateralismo, el cual opera a través de un esquema de subordinación país por país, sin que entre ellos se constituyan espacios de negociación multilateral, a pesar de las afectaciones comunes que experimentan.

La unidad e integración latinoamericana y caribeña continúa siendo una aspiración común, con sus altibajos en la historia reciente. Bajo la presidencia *pro tempore* de México, la CELAC ha relanzado un nuevo aliento al latinoamericanismo como foro multilateral de concertación político-diplomática. En coordinación con la CEPAL ha fomentado procesos de integración comercial a escala subregional y políticas multilaterales para enfrentar la pandemia.²⁵ Sin embargo, la crisis integracionista profundizada en la última década tras el desmembramiento de la UNASUR, el bloqueo a la ampliación de Mercosur y la creación de esquemas fragmentarios, no ha llegado a superar dos ritmos de integración simultánea: la aspiración de un “sur-latinoamericanismo” que se apega a formatos de integración comunitaria, y un multilateralismo que prioriza la dimensión comercial de acuerdo con la geoestrategia de seguridad nacional estadounidense. Estas variaciones integracionistas marcan una diversidad de regionalismos que manifiestan una inestable institucionalidad multilateral (Mapa 4).

“La región latinoamericana y el Caribe tienen que aprovechar el contexto de la crisis generada por la COVID 19 para hacer un replanteamiento sobre su inserción en el mundo reivindicando con mayor energía el multilateralismo”.

Miradas Cardinales V Entrevista a Daniel Villafuerte

²⁵ Destaca el Plan de autosuficiencia sanitaria para la región, adoptado por unanimidad en la VI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en septiembre de 2021: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47252-lineamientos-propuestas-un-plan-autosuficiencia-sanitaria-america-latina-caribe>>.

A partir de 2015, con el ascenso del autoritarismo conservador, nuestra región enfrenta multilateralismos políticamente polarizados. Por un lado, el Grupo de Lima [GL] que reunió a catorce países suramericanos en 2017 en torno al cerco-aislamiento de Venezuela –en un escenario que ha vislumbrado, incluso, una virtual intervención militar orquestada por EE. UU.–, incidió en la fractura del Mercosur y la postergación de la Cumbre CELAC-UE. Por otro lado, el Grupo de Puebla [GP] emergió como un reciente contrapeso a tal ofensiva conservadora, al convocar a países y dirigentes políticos del llamado progresismo (Mapa 5). Mientras, el GL alienta la conformación de una instancia multilateral como el Foro para el Progreso de América del Sur [PROSUR], el GP recarga su atención sobre la CELAC. El primero es un organismo suramericanista marcado por el comercio y la contención de la izquierda progresista en la región, con poca incidencia en políticas sanitarias, mientras que el GP tiene planteamientos multilaterales incluyentes en su coordinación con la CEPAL y con la CELAC, desde donde se crean políticas institucionales de desarrollo vinculadas con la crisis sanitaria, económica y ambiental que acentúa el COVID-19.

A continuación, discutimos sobre las diversas instituciones multilaterales que, desde diversos grados de institucionalización, inciden en la geopolítica latinoamericana y caribeña contemporánea.

Organizaciones multilaterales con alto grado de institucionalización

La OEA, aunque tiene una organización institucional desarrollada, ha centrado sus trabajos en la diplomacia interamericana que expresa los intereses panamericanos de Washington. En época de pandemia, los líderes de los organismos que forman el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres [GTCC]²⁶ buscan coordinar esfuerzos multila-

²⁶ En el GTCC impulsado por la OEA participan: Banco Interamericano de Desarrollo [BID]; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]; Organización Panamericana de la Salud [OPS]; Banco Mundial; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA]; Banco de Desarrollo de América Latina

terales para dar apoyo en los ámbitos de preparación, mitigación y recuperación de la crisis económica y sanitaria provocada por el COVID-19, sin diseñar vinculaciones institucionales específicas con las agendas multilaterales financieras y ambientales. Dado su carácter panamericanista, la OEA está íntimamente vinculada con el surgimiento y la evolución de las Cumbres de las Américas (Miami, 1994) cuyo objetivo central –que ha sido impulsar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas–, fue frustrado en la Cumbre de Mar del Plata, Argentina, en 2005. En 2018 se hizo la más reciente Cumbre en la ciudad de Lima, Perú, impulsada por el gobierno de Donald Trump, dentro de un marco regional dividido hasta la polarización. La deslucida reunión estuvo dedicada a la “Gobernanza democrática contra la corrupción”. A 27 años de su fundación, la Novena Cumbre de las Américas regresará a Estados Unidos como país anfitrión durante el segundo semestre de 2021.

También con un alto nivel de institucionalidad, los tratados de libre comercio con énfasis en la integración regional norte-sur tienen un vínculo realista pragmático con agendas multilaterales.²⁷ Los tratados comerciales inspirados en ese multilateralismo están signados, sin embargo, por dos ámbitos conflictivos en las relaciones norte-sur: el relativo a la tensión entre flexibilidad y seguridad laboral, y la negociación de los alcances del impacto ambiental generado por las actividades incluidas en el acuerdo comercial (la “cláusula azul” y

[CAF]; Banco de Desarrollo del Caribe [BDC]; Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE]; Organización Internacional para las Migraciones [OIM]; Organización Internacional del Trabajo [OIT]; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económica [OCDE]. Un grupo de trabajo articulado con el multilateralismo financiero y ambiental.

²⁷ “EE. UU. tiene relativamente pocos tratados de libre comercio, que abarcan menos del 10% del PIB mundial. Se agrupan en el hemisferio occidental: T-MEC (Canadá y México), CAFTA-DR (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana y Honduras) y acuerdos bilaterales con Perú, Colombia, Chile y Panamá. Estas normas básicas ofrecen protección a la propiedad intelectual, garantías de libre mercado y menores costos de importación y exportación desde y hacia EE. UU. [...]” (ver Bloomberg, 2021).

la “cláusula verde”). A pesar de que hay potentes movimientos sociales que están contra los acuerdos de libre comercio –varios de ellos integrantes de la Alianza Social Continental, uno de los actores que derrotaron al ALCA en 2005–, el régimen de acumulación capitalista, empero, apunta hacia el fortalecimiento del extractivismo, la exportación de *commodities*, la penetración de las cadenas de valor global, el impedimento de un sistema alimentario soberano, de la transición energética ordenada, lo cual causa el despojo de los bienes de la naturaleza mediante la privatización, particularmente del agua.

Bruno Lupion (2019) destaca que

[d]e los diecisiete capítulos en que se divide el acuerdo de libre comercio suscrito por la UE y Mercosur en junio de 2019 el que más repercusiones ha tenido hasta el momento no alude a condiciones de negocios ni a aranceles aduaneros, sino al desarrollo sustentable y a la protección del medioambiente.

Un tema empantanado por el gobierno de Bolsonaro frente a los incendios de la Amazonía brasileña, e impactos ambientales negativos del poderoso sector que produce soja y carne. Mientras que Carrau (2021) distingue diversos efectos adversos de ese tratado: profundiza la inserción periférica de nuestra región; disuelve la diversificación de la matriz productiva; afecta la soberanía alimentaria y la salud; condena al Mercosur a la injusticia ambiental, entre otros.

Otra instancia multilateral con alto nivel de institucionalización es el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP+11); supuesta expresión del nuevo multilateralismo comercial, al que por ahora no se ha integrado Estados Unidos y al que paradójicamente se acerca China. Aunque la versión original no logró su aprobación del Congreso estadounidense en 2016, cuando Obama era presidente, una vez que el gobierno de Trump lo rechazó en 2017, el resto de los gobiernos firmantes del primer TPP decidieron continuar con las negociaciones. Los acuerdos alcanzados en el TPP+11,

sin embargo, han sido cuestionados desde el mundo de las organizaciones y de los movimientos sociales:²⁸

[...] el TPP11 es el peor de todos los TLC firmados. Desde que el tratado comenzó a ser negociado en 2012 [...] el movimiento social regional encendió las alarmas de alerta [...] en México, Perú y Chile. [El] TPP es un TLC que trae en sus 30 capítulos los temas más avanzados de privatización y desregulación, impactando [...] sobre el acceso a las semillas, los medicamentos, los servicios básicos e incluso los datos personales. (Ghiotto, 2019)

Un análisis que refrenda el Observatorio Ciudadano de Chile (2019) cuando plantea las “16 razones para rechazar el TPP+11”, las cuales se alzan en común contra el multilateralismo del “libre mercado” y critican la narrativa de economía y desarrollo que conflictúa las agendas comercial, ambiental, social, política y cultural. Por su parte, en el plano laboral estos megatratados acotan los derechos laborales a los mínimos identificados por la declaración de la OIT en 1998, dejando fuera otros derechos antes reivindicados. Las reformas sociales en educación, salud, jubilación, agua, pesca, etcétera, orientadas a la creación de bienes públicos, se dificultan si estas se consideran expropiatorias. No se reconoce el rango constitucional en tratados de derechos humanos, ni los compromisos internacionales adquiridos anteriormente. Al eliminar ciertos derechos de ciudadanía, nuevas disposiciones pueden ser reactivadas a través de las rondas de renegociación que el tratado exige.

²⁸ La mayoría calificada de Morena, electa en 2017, en funciones en 2018, fue la primera legislatura de los 11 socios del TPP+11 en ratificar ese tratado comercial. Después de amplios debates, el Senado Chileno ratificó ese tratado en agosto de 2019. El Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, también conocido como TPP11 o TPP+11, es un acuerdo comercial entre Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam (Mapa 1).

Organismos multilaterales con nivel medio de institucionalización

El multilateralismo comercial tiene una larga tradición en Latinoamérica y el Caribe que se remonta a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), luego transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980) como un organismo multilateral de ámbito regional. Desde este organismo se han impulsado acuerdos o tratados comerciales de alcance subregional que han optado por la propuesta cepalina de regionalismo abierto y que han incorporado, con un grado muy heterogéneo de institucionalización, una orientación de “crecimiento sostenible con equidad”.

Hay otros organismos multilaterales que actúan como instancias dependientes del poder Ejecutivo de cada país que los conforman. Es el caso del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento [COSIPLAN], antes Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA, 2000), creado en 2009 por la UNASUR; organismo multilateral que ha venido a menos dada la fragmentación y polarización política que explotó en 2015 con el aceso al ciclo progresista en nuestra región. Ampliamente criticado por su apego al extractivismo en sus megaproyectos de interconectividad y por su vinculación pragmática con la Franja y la Ruta proyectada por China (Mapa 2), el impacto ambiental del COSIPLAN deja una estela de proyectos, buena parte de ellos sin terminar, que aún no han compensado la depredación ambiental causada.

Con pretensiones similares a las del COSIPLAN, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM, 2008, antes Plan Puebla-Panamá-Colombia, 2001) surgió con el objetivo de crear infraestructura de interconectividad para atraer inversión extranjera, aprovechar los llamados corredores de la biodiversidad, impulsar un turismo “ecológico” sustentable, coordinar estrategias de salud y educación, particularmente activas ante la pandemia covid, y mitigar los impactos ambientales relativos a desastres ambientales. El Proyecto Mesoamérica se articula con diversos mecanismos multilaterales, como la Cumbre de Tuxtla (la más reciente, celebrada en

Honduras en 2019), con el Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala), con el Sistema de Integración Centroamericana [SICA] y con el Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE].

En el nivel medio de institucionalización es importante reconocer también las siguientes iniciativas multilaterales de nuestra región y sus agendas (Mapa 4):

1. En la firma del Acuerdo UE-Mercosur, las negociaciones siguen entrapadas debido al rechazo del gobierno de Bolsonaro a la agenda ambiental que está obligado a atender.²⁹
2. Fundada en 2012, la Alianza del Pacífico, ha alcanzado rápidamente un nivel medio de institucionalización. Tres de los cuatro países que la forman pertenecen a la OCDE.
3. La Asociación de Estados del Caribe (1973) conforma un espacio a escala del Gran Caribe. Su reunión de 2019 estuvo dedicada al tema “Uniendo esfuerzos en el Caribe para enfrentar las consecuencias del cambio climático”.
4. Comunidad del Caribe [CARICOM], el Caribe insular genera un intenso multilateralismo dado que hay 13 Estados soberanos y 17 territorios dependientes que lo conforman; la CARICOM (1973) es una organización de 15 naciones del Caribe y dependencias británicas.
5. La Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio entre los Pueblos [ALBA-TCP], del 2004, que alcanzó su clímax en la primera década del siglo XXI y funcionó como plataforma del bolivarianismo impulsado por Venezuela y su proyección geopolítica regional (Aponte, 2015). Su crisis

²⁹ El Grupo de Trabajo Integración y Unidad Latinoamericana, CLACSO, incluye un Dossier “A 30 años del Mercosur” en su Boletín “Integración regional. Una mirada crítica”. No 12. Marzo- abril, 2021. Se ofrecen trabajos que dan cuenta de las distintas aristas problemáticas de este organismo de integración regional.

se emparentó con el declive del chavismo y la crisis interna venezolana, así como con la debacle del ciclo progresista sudamericano. A pesar de su sostenida crisis, la ALBA-TCP es una proyección geopolítica venezolana hacia el Caribe y Centroamérica, mientras que Bolivia, con el gobierno de Luis Arce, retornó a la Alianza.

Organismos multilaterales con bajo nivel de institucionalización

Organismos multilaterales regionales con los más bajos niveles de institucionalización, comparativamente, tienen un alcance latinoamericano regional: las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno [CUIA] –iniciadas en 1991, siguen vigentes– y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC] –que inicia su ejercicio en 2011–, cuya vocación multilateral se ha fortalecido al promover espacios de concertación con la UE, antes promotora de la Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea [EU-LAC] –nace en 1999 hasta que, en 2013, se transforma en un foro de diálogo CELAC-UE–, y desde 2015 con el Foro CELAC-China. Además, el Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusa, así como acercamientos diplomáticos con la República de Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón. En una escala extra regional, el bloque BRICS fortaleció el multilateralismo internacional, también desde una convergencia con énfasis político diplomático, asociación económica y cooperación para el desarrollo.

En 2013, se llevó a cabo la primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-Unión Europea [CELAC-UE]. La segunda cumbre UE-CELAC y octava cumbre UE-ALC, se celebró en Bruselas en junio de 2015 bajo el lema: “Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”. La tercera Cumbre UE-CELAC fue aplazada como parte de la agenda del Grupo de Lima y como expresión de la crisis política traída por el ascenso de gobiernos

conservadores en nuestra región, proclives al nacionalismo proteccionista enarbolado por Donald Trump. No obstante, con la presidencia *pro tempore* a cargo del gobierno de México iniciada en 2019, la agenda de CELAC ha tenido una recuperación emblemática. Además de haber concretado la VI Cumbre presidencial del mecanismo en septiembre de 2021, ha reestablecido la relevancia del Foro CELAC-China, que representa uno de los ejes estratégicos de la autonomía relativa de la región frente a EE. UU. y, a su vez, los términos de una latente y paradójica neodependencia.

Desde 2007, se celebran cumbres empresariales China-América Latina-Caribe. La más reciente fue en Panamá (2019), se suspendió en 2020 y en 2021 se celebrará el Foro CELAC-China en Beijing. De acuerdo con el ministro de Comercio, Zhong Shan, actualmente China es el segundo mayor socio comercial de América Latina y el Caribe, mientras esa región es el segundo mayor destino de las inversiones chinas en el exterior con un total superior a los 200 000 millones de dólares (Mapa 7). En 2018 el volumen de comercio entre China y América Latina alcanzó “los 307 400 millones de dólares [lo que supone] que las importaciones y exportaciones de la región con China hayan aumentado respectivamente en un 24,1 % y un 13,7 % anual” (Santos, 2020).

En este escenario de variaciones geopolíticas y geoeconómicas, el rumbo de las plataformas multilaterales latinoamericanas y caribeñas resulta determinante para el futuro inmediato de la región, cuyo horizonte depende de la capacidad de reconvertir las tendencias fragmentarias de la última década, fortalecer las agendas de concertación y la capacidad de negociar los términos comerciales con EE. UU. y China.

Críticas y alternativas: repensar el multilateralismo desde lo social-glocal

Los estallidos sociales ocurridos en distintas partes del mundo en 2019, particularmente dinámicos en América Latina y el Caribe, anunciaban los vórtices de la crisis global y sistémica que acentúa la pandemia. Las reacciones desde los actores locales-nacionales con agendas de resistencia de alcance glocal permiten trazar un diagnóstico expresado en los siguientes cuatro puntos:

1. La base territorial de la acumulación capitalista está sujeta a disputas estratégicas por la apropiación de los bienes de la naturaleza, por la imposición de modos de regulación entre lo público y lo privado, sesgados a favor de intereses particulares por parte de las instituciones del Estado y de los regímenes internacionales multilaterales. Frente al pensamiento hegemónico del mercado, la pandemia polariza la lucha por el sentido civilizatorio en el marco del Antropoceno-Capitaloceno, desde una geopolítica del poder descentralizado, localizado, entre la muerte (necropolítica) y los proyectos de vida (biopoder público o comunitario).
2. Las luchas contra las desigualdades sociales y por los derechos a la diferencia, por la biodiversidad y por un modelo de desarrollo incluyente y responsable de cara a los derechos de la naturaleza, se gestan desde la resistencia y alternativas interculturales que son forjadas desde movimientos sociales de base territorial, étnica, afrodescendiente, campesina y popular, feminista, de orientación antirracista y antipatriarcal que se dividen y, frecuentemente, se contradicen entre sí, en torno de la democratización de la gobernanza de los multilateralismos, desde dentro y contra el Estado y por el alcance de su discurso antisistémico (Sen, 2017). En nuestra región destacan las autonomías comunitaristas de los pueblos en movimiento

que privilegian poderes locales al margen y contra las agendas multilaterales del Estado (Zibechi, 2020).

“La historia es espacio y tiempo. Por lo tanto, los espacios nunca son neutros. La historia es la lucha de los pueblos por asentarse en una territorialidad. Entonces si uno estudia la historia sin territorialidad es como subir a un ring con una venda en los ojos”.

Miradas Cardinales V Entrevista a Miguel Barrios

3. Hay una creciente interpelación al orden global desde lo local que cuestiona las agendas multilaterales, las cuales tienen su epicentro en el refuerzo del enfoque estadocéntrico que en los países occidentales está al servicio de la modernidad democrática liberal y del régimen de acumulación capitalista. En la interface entre los multilateralismos, sus campos de acción y sus escalas de actuación constatamos dos estrategias políticas diferenciadas: a) se interpelan las agendas multilaterales desde demandas articuladas entre lo global y lo local, en torno de las instituciones multilaterales y de gobernanza nacionales y supranacionales; b) se refuerzan las tendencias autonómicas comunitarias al margen de las agendas multilaterales y contra el Estado, desde actores sociales locales empoderados que procesan imaginarios multiversales que han sido caracterizados como transmodernos, decoloniales, liberadores, rebeldes (ver Mapa 3.5 y 3.6).
4. Las geopolíticas del poder contrahegemónico –desde lo local hasta lo global–, están cargadas por la negatividad de la crisis sistémica de horizonte civilizatorio; ante lo cual las instituciones multilaterales buscan responder a través de prácticas públicas interestatales que tienen dificultades para escuchar e integrar las demandas instituyentes de los movimientos sociales de base territorial. Aunque hay resistencias sociales

organizadas que plantean democratizar la gobernanza multilateral desde dentro y en contra del Estado que, ocasionalmente, coinciden con los gobiernos “progresistas”.

Diversas interpelaciones que nacen en los movimientos sociales, en tanto actores globales (Echart, 2008), se dirigen hacia diferentes geopolíticas del poder multilateral:

“Los recursos naturales podrían realmente constituirse en una base para pensar proyectos soberanos de desarrollo. A partir de su aprovechamiento se podría romper la estructura clásica de dependencia”.

Miradas Cardinales VI Entrevista a Mónica Bruckmann

- En la agenda multilateral del desarrollo y la sustentabilidad ambiental hay algunas coincidencias coyunturales entre movimientos socioambientales e instituciones multilaterales, alrededor de la desmercantilización del agua y de los bienes públicos mundiales; la transición energética hacia energías renovables no contaminantes; la defensa de la biodiversidad; la organización del sistema alimentario y de salud con bases sustentables; el enfrentamiento de los riesgos industriales y de la naturaleza de manera compartida y colaborativa a escala mundial en la lucha contra la contaminación y el cambio climático, como las huelgas y marchas organizadas por *Fridays for Future* (mapa 3.4) y la emergencia de movimientos como *Cambiamos el Sistema no el Clima*. Sin perder de vista el mundo de las Organizaciones No Gubernamentales [ONG], dentro de las cuales algunas interpelan el carácter autoritario del multilateralismo, como es el caso de Greenpeace, y algunas que están vinculadas con negocios o con formatos de legitimación de la economía verde.
- En la agenda multilateral financiera, los campos de acción relativos a la deuda externa, a la integración comercial, la

cooperación internacional para el desarrollo, enmarcadas por las políticas de austeridad impuestas por el FMI y el Banco Mundial, son contestados por movimientos que cuestionan esas agendas multilaterales en todas sus escalas: tales como el Foro Social Mundial, de carácter global multitemático (ver Mapa 3.1); la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras y por la Acción Ciudadana [ATTAC], que plantea alternativas al multilateralismo financiero existente (mapa 3.4); Jubileo 2000, que propone modificaciones sustanciales de la deuda externa; *Vía Campesina* (mapa 3.4), que aglutina movimientos locales que luchan por la tierra, contra la agroindustria depredadora.

- Sin duda que el movimiento que tiene mayor proyección global y una agenda crítica del capitalismo patriarcal que prevalece en la inmensa mayoría de los organismos multilaterales, es la Marcha Mundial de las Mujeres (mapa 3.2). Su presencia en los cinco continentes del mundo aglutina redes sociales que confluyen el 8 de marzo, en una marcha mundial detrás de la cual está el respaldo de decenas de miles de organismos que trabajan cotidianamente sobre la acción colectiva, haciendo visible la agenda de género y su transversalidad en la arena pública.
- El multilateralismo militar. La interpelación que ejercen los movimientos sociales sobre este escenario es muy limitada, pero en la práctica hay un desbordamiento ante los problemas que el multilateralismo militar genera, lo que ha fortalecido iniciativas por la toma de control territorial local y el fortalecimiento de autogobiernos, así como movimientos regionales armados contestarios y antisistémicos como el caso del Kurdistán y el proyecto del Confederalismo Democrático. En nuestra región, las rondas y policías comunitarias son manifestaciones que apelan a formatos de autodefensa diferenciados en diversos países (mapa 3.5). Todo ello, ante

la violencia estatal y las invasiones extranjeras, en el primer caso, y en cuanto a nuestra región como resultado de la (para) militarización de la seguridad pública y narcotización del Estado, el carácter contrainsurgente de las fuerzas armadas, desaparición forzada de millones de personas en toda la región, la persistencia y agudización en tiempos de pandemia de los feminicidios.

- Ante la violencia y la represión sistemática del Estado y la persistencia de conflictos armados, el régimen multilateral de los derechos humanos es directamente interpelado por movimientos sociales que defienden la paz con justicia y dignidad, así como la democratización del Estado de derecho, de manera que se hagan exigibles y judicializables los derechos humanos expresados por Naciones Unidas y otros organismos multilaterales internacionales como la OEA y su Corte Interamericana de Derechos Humanos, o el espacio de la OIT. Y, particularmente, los organismos nacionales de defensoría y promoción de los derechos humanos. El racismo, la discriminación por razones de género, religión o por prácticas sexuales diferentes, particularmente presentes en los desplazamientos forzados internos y en las migraciones internacionales, configuran todo un espacio de interpelación de cara a organizaciones multilaterales internacionales y nacionales de los derechos humanos. Organizaciones como Amnistía Internacional y miles de ONG son nutridas por movimientos sociales que tienen como eje de movilización “otras” agendas multilaterales sobre los Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.
- En el caso del multilateralismo político-diplomático encontramos dos niveles de interpelación: uno está vinculado con expresiones autónomas interestatales, como es el caso de la CELAC y otro se refiere a la doble capacidad de algunos movimientos sociales en torno a la diplomacia ciudadana y

diplomacia indígena, afrodescendiente y feminista. En este caso, se incide sobre políticas exteriores nacionales y multilaterales, legislaciones y normas sobre acuerdos comerciales o de cooperación internacional, al mismo tiempo que la acción colectiva asume organizadamente las agendas multilaterales en diversos campos. Las Cumbres de los Pueblos, la Alianza Social Continental o movimientos como “Mejor sin TLC”, la oposición a la minería, a las represas, fortalecen prácticas de cabildeo internacional, vinculada con la esfera nacional. Mención aparte merece el caso del Movimiento hacia la ALBA-TCP o el reciente llamado a una CELAC Social, lo cual registra alianzas entre gobierno y organismos sociales.

Interpelación al multilateralismo desde los movimientos indígenas, afrodescendientes y feministas en Nuestra América / Afro / Abya Yala

El desenvolvimiento político de los pueblos y nacionalidades indígenas en América Latina y el Caribe ha madurado en las últimas dos décadas a partir de la emblemática cumbre de 1990 realizada en Quito, y el lanzamiento de la Campaña de los 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular. Además de trasladar su locus de enunciación de América hacia Abya Yala, las sistemáticas reuniones indígenas han trazado una agenda regional continental que expresa una clara interpelación a los esquemas multilaterales, como fuente de internacionalización de sus agendas de lucha y resistencia por la defensa territorial.

El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, y sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1966 y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos de 1976 asentaron el derecho de todo pueblo a existir. De tal manera que sirvió como base para el posterior reclamo de ampliar la noción de descolonización a los pueblos indígenas. El informe elaborado por José R. Martínez Cobo se convirtió en un referente para el reconocimiento de los pueblos

indígenas al derecho de libre determinación sin restricciones (Burguete, 2010, pp. 71-73). Entre otros aportes, las recomendaciones de este informe incidieron en la posterior modificación del Convenio 157 de la OIT, que daría origen al Convenio 169, así como la elaboración de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (Burguete, 2010, pp. 71-73).

Otro referente en este proceso lo establece la Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina (1981), considerada como “el acta de nacimiento del etnodesarrollo, formulación de gran impacto en el continente que no solo recibió sólidos aportes teóricos, sino que fue bandera de lucha de los indígenas en Colombia, México, Perú y Venezuela, principalmente” (Zolla y Zolla Márquez, 2000; Stavenhagen, 1991, p. 166). Desde 1980, y con mayor contundencia a partir de 1990, las declaraciones y reivindicaciones de los pueblos indígenas en nuestra región apelan al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) como una base jurídico-política para la defensa de sus procesos en defensa del territorio, la internacionalización de conflictos derivados por proyectos extractivos, represas y otras formas de despojo que reclaman el derecho a la consulta.

Como resultado de esta gestión diplomática destacan la proclamación del primer decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo de 1995 a 2004, y el segundo decenio de 2005 a 2014. Por su parte, se han creado mecanismos multilaterales para la defensa de los derechos indígenas a nivel regional, como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe [FILAC], surgido en 1992 durante II Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y Gobierno. La CEPAL produce informes y balances sistemáticos sobre los pueblos indígenas de forma anual, y en la coyuntura de la crisis pandémica ha elaborado El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Por su parte, después de 17 años, la OEA aprobó en 2016 la Declaración americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, mientras que, en diversos mecanismos de integración regional tales como el Mercosur, la UNASUR,

la ALBA TPC y la CELAC, se han colocado agendas para la concertación con pueblos indígenas que han permitido incidir o impugnar los derechos de los pueblos indígenas ante las agendas estratégicas de la integración-interconexión que impulsan dichos mecanismos.

En relación con el movimiento afroamericano, es posible reconocer la emergencia de un campo político afrodescendiente a partir de los Congresos de la Cultura Negra de las Américas (Colombia, 1977; Brasil, 1982; Panamá en 1987); la Marcha de Zumbi de Palmares (1988) que conmemoraba los 100 años de la abolición la esclavitud en Brasil; la Campaña Continental de 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular (1990). A esto siguió la creación de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas y Afrocaribeñas en República Dominicana (1992), y en 1996 se realizó la conferencia de Afroamérica XXI, en Barlovento, Venezuela (Laó-Montes, 2017, p. 144); la conferencia Afroamérica XXI y para 1994 la Organización Negra Centroamericana [ONECA]. Destaca el hecho de que

[...] las redes de mujeres negras, mayormente feministas, fueron las primeras en organizarse, lo que tuvo una expresión significativa en la Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 en Pekín, proceso en el cual emergió victorioso el afrofeminismo latinoamericano al desafiar al racismo en el movimiento feminista y al sexismo en el movimiento negro. (Laó-Montes, 2017, p. 145)

Este escenario de articulación sirvió como plataforma de los movimientos afro(latino)americanos para la Conferencia de Santiago de Chile en el año 2000, y la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, convocada por la ONU en Durban, Sudáfrica, en 2001. Estas dos conferencias significaron los hitos de una agenda institucional del movimiento afrodescendiente que marcó precedentes e impactos en los códigos constitucionales y colocó la categoría de afrodescendencia en el derecho internacional. La agenda de Durban promovió las afrorreparaciones, la calificación de la esclavitud como crimen de lesa humanidad y reconoció al sionismo como una forma

de racismo. Se trata de la avanzada del movimiento afrodescendiente más contundente sobre una plataforma multilateral con impactos en las legislaciones internas de los Estados nacionales. No obstante, también significó “la inepción” o captura de dichas agendas en el marco del multiculturalismo neoliberal caracterizado por la fuerte financiación de las agendas afro e indígenas en los foros multilaterales por parte de las grandes instituciones de capital transnacional.

Este ciclo de articulación transnacional y translocal se sitúa en un contexto de auge antisistémico. En 2011 surgió en Venezuela la Articulación Regional Afrodescendiente de las Américas [ARAAC]. Se propuso como objetivo:

[...] servir de lazo organizador y de espacio político para reunir al sector crítico afrodescendiente en la región para formular y movilizar propuestas de transformación histórica, en contra del entramado de opresiones (étnico-raciales, sociales, de género y sexualidad, culturales, epistémicas, ecológicas, económicas, políticas). (ARAAC, 2018)

La agenda de la ARAAC se ha posicionado por “la descolonización y la liberación en clave de africanía”, jugando un rol de gran alcance para llevar las agendas afrodescendientes a los organismos de integración regional latinoamericana que alcanzaron un auge autonómico durante la segunda mitad del siglo XXI. Para el año 2014, de nuevo se avanzó sustancialmente en el plano del multilateralismo intergubernamental, al conseguir que se declarara el Decenio Internacional de los pueblos afrodescendientes entre 2015 y 2024, en consonancia con la experiencia de los pueblos indígenas en décadas anteriores.

“Busquemos experimentos de América Latina. Si un día llegamos a escuchar movimientos de mujeres afrodescendientes sería interesante hasta qué punto esos movimientos son escuchados, tiene fuerza, están unidos, son contundentes y coherentes en sus exigencias”

Miradas Cardinales VII Entrevista a Gisela da Silva

En cuanto al movimiento de mujeres y las variaciones del feminismo, es posible reconocer que las expresiones más relevantes de incidencia e impugnación al multilateralismo se ubican en la denominada tercera ola del movimiento iniciada en 1980 (Barrancos, 2018).³⁰ En 1975 la ONU conmemoró por primera vez el Día Internacional de la Mujer el 8 de marzo (en remembranza al 8 de marzo de 1857). Y en 1999 estableció el 25 de noviembre como día internacional de eliminación de violencia contra la mujer, mientras que en 2018 ocurrió la primera huelga mundial de las mujeres. Destacan, además, los Encuentros feministas realizados cada dos o tres años desde 1981. El “retorno” o instalación de regímenes democráticos en diversos países de la región que atravesaron dictaduras o regímenes autoritarios, significó la ampliación de espacios para colocar agendas de demandas feministas en la arena pública con crecientes –aunque no siempre sostenidas– conquistas. Por su parte,

[...] las sucesivas conferencias de NN. UU. de los 90 sobre el Medio Ambiente (1992), Derechos Humanos (1993) y población (1994) y la Cuarta Conferencia de mujeres de Beijing (2005) abrieron nuevos espacios de expresión feminista y nuevas arenas para la acción y el debate. (Vargas, 2017)

Entre la declaración de la Década Internacional de las Mujeres (1975) y la Conferencia de Beijing (2005) de NN. UU., las manifestaciones de interpelación al multilateralismo de un movimiento de mujeres –cada vez más heterogéneo y en cierto grado enfrentado por las paradojas de institucionalización del movimiento–, existe una posición autonómica en las corrientes feministas antisistémicas. Como es el caso del ya nombrado afrofeminismo latinoamericano y caribeño y la formación de espacios autogestivos inspirados por la Ley Revolucionaria de Mujeres Zapatistas (1993) que iniciaron un proceso de

³⁰ Barrancos (2018) considera a la primera ola entre 1840 (Asamblea de Seneca Falls en Nueva York: declaración de sensibilidad) y 1960 (entre la aparición del “Segundo sexo” de Simone de Beauvoir y el arribo de Sirimavo Bandaranaike como primera ministra de Sri Lanka); la segunda entre 1960 y 1980.

despatriarcalización interna, hasta llegar a convocar al primer Encuentro Internacional de Mujeres que luchan en 2018. Mientras que otros grandes movimientos corporativos paritarios, como la Federación de Mujeres Campesinas Indígenas “Bartolina Sisa” de Bolivia, han alcanzado grados importantes de acceso al poder estatal.

En todo caso, al igual que la genealogía del movimiento indígena y afrodescendiente, el potente movimiento de mujeres tiene un pie estratégico en los espacios multilaterales que han madurado y defendido para ganar creciente influencia en la agenda global (mapa 3.3 y 3.5). Mientras que en nuestra región se ha convertido en una de las fuentes más importantes de interpelación e impugnación a las leyes nacionales, hasta convertirse en los últimos años en una de las fuentes de movilización popular de mayor vigor y con creciente capacidad en los espacios legislativos nacionales.

Movimientos y gobiernos progresistas

“No hay una oleada, un nuevo ciclo progresista. Quien piense así yo creo que está profundamente equivocado, pero bueno también puede estar equivocado yo”

Miradas Cardinales VIII Entrevista a Raúl Zibechi

La experiencia latinoamericana es singular en lo que se refiere a cierto grado de coordinación entre movimientos sociales y los llamados gobiernos progresistas. Por ejemplo, en 2005, ante la convocatoria para impugnar el ALCA en la Cumbre de Mar del Plata, la Cumbre de los Pueblos unió su voz al llamado del bloque gubernamental encabezado por Hugo Chávez y la naciente ALBA-TCP. Y la declaración de Mama Quta Titikaka que resultó de la IV Cumbre Continental de Pueblos y nacionalidades indígenas de Abya Yala realizada en Perú (2009) secundó el llamado a la creación de un Tribunal Internacional de Justicia Climática impulsado por la diplomacia boliviana en el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de la ONU.

En seguimiento a esta alianza entre pueblos originarios, gobierno nacional y agenda multilateral, en 2010 el gobierno de Evo Morales en Bolivia organizó la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra en 2010 donde se reunieron más de 30 mil personas de 140 países.

Otra singularidad de América Latina es que los jóvenes han establecido lazos con las asambleas y colectivos antiextractivistas, así como con organizaciones indígenas, movimientos feministas y de pueblos afrodescendientes, lo cual propicia un diálogo intergeneracional en torno de la articulación necesaria entre la escala global y sus expresiones locales y territoriales. Se trata de una articulación en torno a la defensa de la vida, los comunes, la comunalidad y otras variaciones que la ecología política y el ecofeminismo latinoamericano han trazado bajo una convocatoria articuladora (Toro, 2020).

Otras vías por las cuales los movimientos sociales interpelan al conjunto de los organismos multilaterales es la agregación de demandas locales que están dirigidas al Estado nacional, pero cuyas críticas se profundizan hasta llegar al cuestionamiento del modelo de desarrollo imperante al conjunto de la arquitectura del poder que configura al neoliberalismo. Los estallidos sociales de 2019 detonaron demandas cuyos contenidos anticapitalistas crecieron: persisten los cuestionamientos a las políticas de austeridad del FMI-BM en torno de las pensiones, las políticas fiscales regresivas, el aumento de los precios de los energéticos. Alrededor de estas se sumaron luchas para que los bienes de la naturaleza como el agua sean considerados bienes públicos, demandas contra el extractivismo, los megaproyectos y demandas esparcidas por toda la región, animados por movimientos que interpelan, directa o indirectamente, a las instituciones multilaterales vinculadas con el cambio climático, la defensa de la biodiversidad, la transición energética, el sistema alimentario y, principalmente, los bienes comunitarios de los pueblos originarios (Preciado, 2020). Mientras que las luchas contra la desigualdad social, por la justicia socioambiental, por la economía del cuidado se están convirtiendo en exigencias de transformación social radical

que aglutinan una gama amplia y compleja de movilizaciones colectivas dentro de las cuales se articulan agendas que interpelan a las instituciones multilaterales financieras, ambientales, del desarrollo, tanto al nivel global y nacional como al nivel local.

Reflexiones finales

De acuerdo con el enfoque adoptado en este trabajo, la geopolítica crítica da cuenta de la pluralidad del multilateralismo en función de tres procesos que surgieron en el pasado inmediato: 1) el orden mundial pos-11S que reforzó un imaginario liberal, corporativo, globalizado de orientación hegemónica; 2) un orden mundial en disputa por parte de China y Rusia, que configura un poder rival en términos del multipolarismo, como contrahegemonía compartida, mediante alianzas que compiten por los regímenes multilaterales, abandonados durante el periodo de gobierno de Donald Trump (la OMC, los Acuerdos de París y los Objetivos de Desarrollo Sustentable, entre los principales). Alianzas que buscan apropiarse de las narrativas globalizadoras emanadas de la ONU, del Foro de Davos, del espacio multilateral financiero encabezado por el FMI y por el BM, y, a los inicios de la pandemia, de la OMS. 3) La profundización de movimientos sociales críticos del neoliberalismo, cuya expresión radicalizada y movilizadora se mostró en los estallidos sociales de 2019 en el mundo y especialmente en América Latina; actores no estatales que interpelan la institucionalidad de la gobernanza global, supranacional, nacional y local, de los regímenes multilaterales; o actores que se apartan de la lucha por el Estado desde perspectivas autonómicas y comunitarias.

La pandemia del COVID-19 sacude las crisis estructurales del capitalismo heredadas y les da un perfil que agudiza contradicciones insalvables dentro de este régimen de acumulación: el campo de las desigualdades sociales incrementa la pobreza, el desempleo, la concentración del ingreso; el deterioro de las instituciones dedicadas a la

salud, la seguridad social, las pensiones y, en general, la economía de los cuidados se ven insuficientes, en algunos casos impotentes, ante la magnitud de la crisis combinada del sistema sanitario, educativo, económico, político y cultural, en donde hay impactos diferenciados por género, etnia y por clase o por condición socioeconómica. Si los regímenes internacionales multilaterales habían tenido su punto más alto de deterioro con el gobierno de Trump, la llegada al gobierno de Joe Biden abrió ciertas esperanzas sobre el reforzamiento del multilateralismo con el regreso de EE. UU. a los organismos multilaterales como la OMS, la OMC, los Acuerdos de París y, en general, con el apoyo estadounidense a las agendas globales de Naciones Unidas. Aunque en paralelo se mantenga el perfil bélico-militarista en el pivote asiático frente a China.

Por su parte, la pandemia reforzó el triple deterioro del sistema-mundo moderno:

1. La dimensión de la cooperación internacional y de los acuerdos de actuación en políticas públicas internacionales vinculadas con el “desarrollo sustentable”, siguieron la narrativa impuesta por el mercado. A pesar del cuestionamiento de movimientos sociales globales y, a la vez, locales, sobre las políticas de ajuste y de austeridad impulsadas por el multilateralismo financiero, se han seguido estrategias adaptativas al escenario de incertidumbre acentuado por la pandemia, sin que el diseño de gobernanza institucional vertical se haya alterado. Tanto el FMI como el BM diseñan políticas que son contrarias a su doctrina original del Consenso de Washington, como el impulso de políticas que incrementan el gasto social, la negociación selectiva del endeudamiento externo, según criterios de urgencia definidos centralmente, impulso de reformas fiscales progresivas frente a las grandes fortunas (como lo recomendó la reunión del G7 en junio de 2021), y aumento de la regulación pública estatal sobre la dinámica del mercado. La muestra fehaciente de la dominación global del

poder corporativo en la industria farmacéutica es el relativo “fracaso multilateral” de COVAX, frente al surgimiento del nacionalismo vacunario y sus coordenadas geopolíticas disputadas por el multilateralismo liberal Atlántico y el multipolarismo euroasiático y panpacífico.

2. Se refuerza el enfoque estadocéntrico por la necesidad de enfrentar la pandemia desde la acción territorial del Estado, en el marco de sus fronteras y atribuciones de soberanía nacional. Los organismos multilaterales fueron incapaces de reaccionar de manera ágil y oportuna frente a la velocidad y profundidad con las que se expande el coronavirus y frente a la variedad de las cepas bajo las que se extiende. Limitaciones relativas al diseño institucional del multilateralismo, aunadas con la falta de credibilidad en la potencialidad de coordinación internacional, y en lo acotado de sus atribuciones para articular políticas nacionales e internacionales, terminaron por fortalecer la escala geopolítica del Estado-nación. Sobre este recaen las decisiones relativas al manejo de la pandemia, como el distanciamiento social, la intensidad de medidas como “quédate en casa”, las decisiones sobre creación, mantenimiento e inversión sobre el sistema de salud.

La organización del sistema educativo bajo parámetros virtuales y los debates sobre el destino del gasto público para responder a problemas económicos relativos a la empresa, el empleo y, particularmente, frente a los programas de ayuda y subsidios económicos selectivos, son factores que abrieron agendas inéditas en los gobiernos, el régimen de partidos y sus sistemas políticos; la división de poderes y la verticalidad de las relaciones entre la nación y los gobiernos locales.

3. Si atendemos al principio de que toda política es local, constatamos que se trata de una escala geopolítica que trastoca la pandemia de manera permanente. El virus impuso un doble

condicionamiento del espacio local: arrinconó la existencia al espacio doméstico y familiar, al mismo tiempo que domesticó las cotidianidades relativas a nuestra sociabilidad con un conjunto de normas de convivencia cuya aplicación causó distintos grados de inconformidad: estado de sitio; estado de excepción; restricción de las libertades individuales. Más allá de la desorganización de las cadenas globales de valor, que se interrumpieron por el cierre de fronteras debido al cerco sanitario, la definición pública de trabajos esenciales y no esenciales afectó al conjunto de las economías locales. De cara a lo local, el coronavirus impactó a los gobiernos y politizó la lucha por las calles; simultáneamente aumentaron los reclamos de los gobiernos locales frente al Estado nacional por la adaptación y por la prioridad dadas a políticas sanitarias localizadas y vividas desde la escala local.

“Creo que tenemos que abrir como pétalos de flores el pensamiento, la vida en los corazones, escuchar múltiplemente muchas voces gestos y sonidos movimientos. Esa es la multiplicidad que nos espera si es que tenemos tiempo”

Miradas Cardinales IX Entrevista a Raúl Zilbechi

Asimismo, luego de un cierto periodo de confinamiento, los movimientos sociales retoman sus demandas y cubren agendas multidimensionales que se dirigen contra el multilateralismo en sus distintos ámbitos: financiero, del desarrollo, de la integración comercial, desde una transversalidad de género antipatriarcal, pueblos originarios y afrodescendientes, poblaciones precarizadas y, especialmente, afectadas por impactos causados por el cambio climático.

Las miradas cardinales que recogimos en entrevistas nos dieron elementos para confirmar nuestra hipótesis y para ampliar nuestra visión sobre los campos prácticos y conceptuales de nuestra

investigación. Interpretarlas ha sido un ejercicio de comprensión, ya que su objetivo fue fusionar los horizontes de ideas de los entrevistados alrededor de los ejes de esta investigación. El resultado ha sido un mapeo de discursos apuntando en distintas direcciones que entretejen el sentido de una región que se aparece ante sí misma, con diferentes narrativas para sus partes y en un todo espaciotemporal capitalista con diversas expresiones de resistencia al interior del sistema mundo y desde sus márgenes.

Cada autor se ha ubicado desde su espacio de enunciación en términos de trayectoria y enfoque como estudiosos latinoamericanos y sopesaron la posibilidad de una llamada geopolítica crítica. Sus planteamientos recuperan para el debate ideas respecto a la liberación de los pueblos, las teorías de la dependencia, el análisis de sistemas-mundo, el uso imperial de la geopolítica, el proyecto de la Patria Grande, la colonialidad, la instrumentalización del pensamiento y la naturaleza, entre otros temas. Nuestros entrevistados hablan de crisis hegemónicas, ambientales, institucionales, disputas imperialistas y agendas que devienen de una historia desde la cual se vislumbran horizontes pesimistas tanto como alternativas.

Por todo lo anterior es posible reconocer un balance dialéctico entre miradas de la crisis pandémica y miradas sobre la recomposición. Lo cual hace del análisis sobre los multilateralismos contemporáneos una agenda prioritaria para la comprensión plural no solo de las relaciones internacionales y la política mundial, sino también de las sociedades que a escala local-nacional y glocal interpelan desde la resistencia activa al orden global en tránsito y que son atravesadas, a su vez, por los escenarios que analizamos en este ensayo.

Bibliografía

Agnew, John. (2016). The origins of Critical Geopolitics. En Dodds, Klaus; Merjee Kuus y Joanne P. Sharp, *The Routledge Research Companion to Critical Geopolitics*. Londres: Routledge.

Agnew, John y Cordbridge, Stuart. (1995). *Mastering Space. Hegemony, Territory and Internacional Political Economy*. Londres: Routledge.

Aponte García, Maribel y Amézquita Puntiel, Gloria. [coords.]. (2015). *El ALBA-TCP: origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO.

ARAAC. (2018). Perfil de la Articulación Regional Afrodescendiente de las Américas. En Campoalegre S., Rosa y Bidaseca, Karina (eds.). *Afrodescendencias*. Buenos Aires: CLACSO.

Barrancos, Dora. (2018). Las tres olas del feminismo. En *Atlas de la revolución de las mujeres*. Argentina: Le Monde Diplomatique / Capital Intelectual.

Barrios, Miguel Ángel. (coord.). (2009). *Diccionario sudamericano de seguridad y geopolítica*. Buenos Aires: Biblos.

Barrios, Miguel Ángel y Acedo, Enrique Refoyo. (2020). *Geopolítica, soberanía y orden internacional en la Nueva Normalidad*. Buenos Aires: Biblos.

Bautista, Rafael. (2019). *El tablero del siglo XXI. Geopolítica descolonial de un nuevo orden post-occidental*. La Paz: Yo soy si tú eres Editorial.

Bello, Walden. (2021). *The Rise and Fall of Multilateralism*. <https://www.dissentmagazine.org/article/the-rise-and-fall-of-multilateralism?fbclid=IwAR1JQdgJda9p3pbn7eiRly9KU-iKAwAS-fbVdn4qbgcOEIUejMncLTVBRnAY>

Bloomberg. (2021). *EE. UU. debería buscar cadenas de suministro en el sur*. S. O'Neil. [https://www.msn.com/es-es/noticias/internacional/EE. UU.-deber%C3%ADa-buscar-cadenas-de-suministro-en-el-sur-s-o-neil/ar-AAMVSY8](https://www.msn.com/es-es/noticias/internacional/EE.-UU.-deber%C3%ADa-buscar-cadenas-de-suministro-en-el-sur-s-o-neil/ar-AAMVSY8)

Boron, Atilio. (2013). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. La Habana: Casa de las Américas.

Bruckmann, Mónica. (2016). La financierización de la naturaleza y sus consecuencias geopolíticas. *América Latina en movimiento*, (517).

Bruckmann, Mónica. (2018). América Latina y la nueva dinámica del sistema mundial. *América Latina en movimiento*, (534).

Burguete Cal y Mayor, Araceli. (2010). Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina. En González, Miguel, Araceli Burguete y Pablo Ortiz (coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina*. Ecuador: FLACSO / GTZ / CIESAS / IWGIA.

Cairo, Heriberto, y Bringel, Breno M. (2010). Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica. *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, 1 (1), 41-63.

Ceceña, Ana E. (2005). Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites. en Ana E. Ceceña (comp.), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.

CEPAL. (2020). *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46543/5/S2000817_es.pdf.

Chaturvedi, Sanjay y Timothy Doyle. (2015). *Climate Terror: A Critical Geopolitics of Climate Change. New Security Challenges*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Cheng. (2016). Confucio o el eterno retorno. *AAVV Explorador China. La dueña del futuro*. Argentina: Le Monde Diplomatique.

Cohen, Jared y Fontaine, Richard. (29 de abril 2021). The Case for Microlateralism. *Foreign Affairs*.

Cox, Robert. (1992). Multilateralism and World Orders. *Review of International Studies*, 18 (2).

Dalby, Simon. (1991). Critical Geopolitics: Discourse, Difference, and Dissent. *Environment and Planning D: Society and Space*, 9 (3).

De Castro, Josué. (2019). *Geopolítica del hambre: ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo*. Argentina: Universidad Nacional de Lanús.

Dodds, Klaus. (2000). *Geopolitics in a changing world*. Nueva York: Pearson Education.

Dos Santos, Theotonio. (2002). *La teoría de la dependencia. Balances y Perspectivas*. Madrid: Plaza Janés.

Douglas, Jason. (2020). *As Countries Bar Medical Exports, Some Suggest Bans May Backfire* en *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/04/26/preserving-intellectual-property-barriers-covid-19-vaccines-is-morally-wrong-foolish/>.

Duguin, Aleksnder. (2021). Post-coronavirus world order (a realist analysis). *Journal of Eurasian Affairs*, 2 (1).

Echart, Enara. (2008). *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. Madrid: Catarata.

Fernández, Víctor, y Moretti, Luciano. (2020). Un nuevo sistema mundo desde el Sur Global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11 (2), 313-344.

Fishman, Edward y Siddharth Mohandas. (3 de agosto de 2020). A Council of Democracies can save Multilateralism. *Foreign Affairs*.

Ghiotto, Luciana. (2019). radio.uchile. [Entrevista]. <https://radio.uchile.cl/2019/04/12/luciana-ghiotto-por-tpp-11-es-el-peor-tratado-de-libre-comercio-de-la-historia/>

González Casanova, Pablo. (2006). Colonialismo interno (una redefinición). En Atilio Boron, Javier Amadeo et al., *Teoría Marxista hoy: problemas y perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.

Gonzalez, Lélia. (1988). A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, (92-93), 69-82.

Haass, Richard N. y Kupchan, Charles A. (2021). The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World. *Foreign Affairs*.

Han, Byung-Chul. (22 de marzo de 2020). La emergencia viral y el mundo de mañana. *El País*.

Haraway, Donna. (1991). *Ciencia, Cyborgs y Mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Feminismos.

Harvey, David. (2000). *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.

Hirst, Mónica y Malacaza, Bernabé. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? *Nueva Sociedad*, (287).

Ikenberry, John. (2020). The Next Liberal Order. *Foreign Affairs*, (julio-agosto).

Kukso, Federico. (2021). La diplomacia de las vacunas. *Le Monde diplomatique*, (260).

Laó-Montes, Agustín. (2020). *Contrapunteos diaspóricos: Cartografías políticas de Nuestra Afroamérica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Legler, Thomas y Arturo Santa-Cruz. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento Propio: Los desafíos del multilateralismo en América Latina*, (33).

Lugones, María. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73-101.

Lupion, Bruno. (2019). El pacto UE-Mercosur tiene gran impacto ambiental. *DW*. <https://www.dw.com/es/el-pacto-ue-mercosur-tiene-gran-impacto-ambiental/a-50290416>

Merino, Gabriel, Bilmes, Julián y Barrenengoa, Amanda. (2021). *Crisis de hegemonía y ascenso de China. Seis tendencias para una transición*. Buenos Aires: Instituto Tricontinental de Investigación Social.

Muyolema-Calle, Armando. (2007). *Colonialismo y representación. Hacia una relectura del latinoamericanismo, del indigenismo y de los discursos etnia clase en los andes del siglo XX*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.

Nelson, Tamaryn. (2021). *Los países ricos occidentales acaparan vacunas contra la COVID-19. Adivinen quién saldrá perdiendo*. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/los-paises-ricos-occidentales-acaparan-vacunas-contra-la-covid-19-advienen-quien-saldrá-perdiendo/>

Nicu Popescu; Alan S. Alexandroff, et al. (11 de mayo de 2021). The Case Against a New Concert of Powers, *Foreign Affairs*.

Ó Tuathail, Gearóid. (1996). *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space* Londres: Routledge.

Ó Tuathail, Gearóid, y Agnew, John. (1992). Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy. *Political Geography*, 11 (2).

Organización Internacional del Trabajo. [OIT]. (2020). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. Tercera Edición. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_743154/lang-es/index.htm

OMS. (2021). COVAX: colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra el COVID-19. <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

Oslender, Ulrich. (2017). Ontología relacional y cartografía social: ¿hacia un contra-mapeo emancipador, o ilusión contra-hegemónica? *Tabula Rasa*, (26).

Porto-Gonçalves, Carlos W. (2004). *El desafío ambiental*. México: PNUMA.

Preciado C, Jaime y Uc, Pablo. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1 (1).

Preciado, Jaime y Uc, Pablo. (2015). América Latina frente a China y Estados Unidos: triangulación geopolítica del sistema-mundo. En Alberto L. Bialakowsky, Marcelo Arnold Cathalifaud y Paulo Henrique Martins (Comps.), *El pensamiento latinoamericano: diálogos en ALAS. Sociedad y Sociología*. Buenos Aires: Teseo / CLACSO / ALAS.

Preciado, Jaime. (2020). Una geopolítica crítica transformada por la pandemia de la COVID-19. *Espiral, revista de geografías y ciencias sociales*, 2 (4).

Quijano, Aníbal. (1997). Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. *Anuario Mariateguiano*, IX (9).

Routledge, Paul; Joanne Sharp; Chris Philo and Ronan Paddison. (2000). *Entanglements of Power: Geographies of Domination / Resistances*. London and New York: Routledge.

Sanahuja, José Antonio. (2013). Narrativas del multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (101).

Santos, Máximo. (2020). La creciente interdependencia entre China y América Latina. <https://www.forbes.com.mx/el-tratado-de-libre-comercio-entre-mexico-y-la-union-europea-una-oportunidad-para-mexico/>.

Sen, Jai (ed.). (2017). *The Movements of the Movements*. New Dehli, Oakland: PM Press / OpenWord.

Sharp, Joanne. (1993). Hegemony, Popular Culture and Geopolitics: The Reader’s Digest and the Construction of Danger. *Political Geography*, 15 (6-7), 550-570.

Sharp, Joanne. (2005). Guerra contra el terror y geopolítica feminista. *Tabula Rasa* (3).

Stavenhagen, Rodolfo. (1991). Derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional. En Héctor Díaz Polanco, en *Etnia y nación en América Latina*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Svampa, Maristella. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina* México: CALAS-UdeG.

Taylor, Peter, y Flint, Colin. (2002). *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado Nación y localidad*. Madrid: Trama editorial.

The People's Vaccine. (2021). *Peoples Vaccine*. <https://peoplesvaccine.org/>

Toro P. Catalina. (2020). Eco-feminismo(s), Geo-hidrografías, Producción y Lucha por los comunes. Alternativas (para re-existir) al Desarrollo (desde Abya / Yala) en un mundo en crisis. En Roca-Servat Denisse et al., *La lucha por los comunes y las alternativas al desarrollo frente al extractivismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Uc, Pablo. (2009). El discurso geopolítico del petróleo como representación espacial dominante de la economía política internacional. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, (58), 109-133.

UNOCHA. (2020). *Plan mundial de respuesta humanitaria COVID-19*. https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHRP-covid19_Abridged_SP.pdf

Vargas, Virginia. (2017). International Feminisms. New syntheses, new directions. En Sen, Jai (ed.), *The Movements of the Movements*. New Dehli, Oakland: PM Press / OpenWord.

Villafuerte Solís, Daniel y García, María del Carmen. (2020). Desarrollo, migración, refugio y geopolítica en tiempos de Donald Trump. *Revista NuestrAmérica*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6481776>

Wallerstein, Immanuel. (1979). *El moderno sistema mundial*. Tomo I. México: Siglo XXI.

Xinchun, Niu. (2020). International Politics in Transition: The Pandemic and Beyond. *Contemporary International Relations Journal*, (4).

Zibechi, Raúl. (2020). *Tiempos de colapso. Los pueblos en movimiento*. Colombia: Ediciones desde abajo.

Zolla, Carlos; Zolla Márquez, Emiliano. (2000). *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas (La pluralidad cultural en México)*. Ciudad de México: UNAM.

Fuentes consultadas para la elaboración de las cartografías

Cartografía 1

Banco Mundial. (s. f.). *El Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional [FMI]*. <https://www.bancomundial.org/es/about/history/the-world-bank-group-and-the-imf>

¿Qué es el G-20 y por qué importa? (2014). *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/lg/economia/2009/03/090317_1530_g20_mes

Comisión Europea. (s. f.) G7. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/international-organisations/g7_es

ETIAS. (s. f.). Espacio Schengen. <https://www.etiasvisa.com/es.f.aq/diferencia-zona-schengen-union-europea>

Naciones Unidas. (s. f.). *Estados Miembro*. Consultado el 2 de junio de 2021. <https://www.un.org/es/>

OCDE. (s. f.). *Acerca de la OCDE*. <https://www.oecd.org/acerca/>

Organización Mundial del Comercio. (s. f.). *La OMC y las Naciones Unidas*. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_un_s.htm#:~:text=Si%20bien%20la%20OMC%20no,Naciones%20Unidas%20y%20sus%20organismos.&text=El%20Director%20General%20de%20la,sistema%20de%20las%20Naciones%20Unidas

OTAN. (s. f.). *¿Qué es la OTAN?* https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html

Rodríguez Laura. (2021). *Quad, ¿una nueva alianza en el Indo-Pacífico?* <https://www.descifrandolaguerra.es/quad-una-nueva-alianza-en-el-indo-pacifico/>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (s. f.). *Acuerdo Transpacífico-TPP11*. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdo-transpacifico-tpp11>

Unión Europea. (s. f.). Acerca de la UE. https://europa.eu/european-union/index_es

Cartografía 2

Alba-TCP. (s. f.). *¿Qué es el ALBA-TCP?* <http://albatcp.cubaminrex.cu/page/alba-tcp>

Asian-Pacific Economic Cooperation. (s. f.). *About APEC*. <https://www.apec.org/About-Us/About-APEC> Bilaterals.org. (s. f.). COMESA. <https://www.bilaterals.org/?-comesa-&lang=es>

Expansión / Datos Macro. (s. f.). BRICS. <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/brics>

CELAC. (s. f.). *¿Qué es la CELAC?* <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

Cooperación de Shanghai. (s. f.). Consultado del 3 de julio de 2021. <https://dppa.un.org/es/shanghai-cooperation-organization>

CRIN. (s. f.). *Unión Africana*. <https://archive.crin.org/es/guias/onu-sistema-internacional/mecanismos-regionales/union-africana.htm>

Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz. (s. f.). *Organización de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China*. <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>

Eurasian Economic Union. (s. f.). *About the Union*. <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-info4>

FAO. (s. f.). *Comunidad de Desarrollo de África Austral [SADC]*. <http://www.fao.org/in-action/right-to-food-global/regional-level/sadc/es/>

M'sur. (s. f.). *Consejo de Cooperación del Golfo*. <https://msur.es/politica/bloques/consejo-cooperacion-golfo/>

M'sur. (s. f.). *Liga Árabe*. <https://msur.es/politica/bloques/liga-arabe/>

Meza, Nico. (2020). *LA RCEP: Asociación Económica Integral Regional*. <https://www.alainet.org/es/articulo/210333>

Miera, Lorena. (2018). *Tratados de libre comercio en la ASEAN*. <https://www.aseanbriefing.com/news/tratados-de-libre-comercio-en-la-asean/>

Cartografía 3

3.1

FSM

Labmundo. (2015). Foro Social Mundial [Mapa]. En Milani, Carlos R. S. et al. *Atlas de la política exterior brasileña* (p. 72). Buenos Aires: CLACSO.

3.2

MMM

Labmundo. (2015). Redes transnacionales de movimientos mundiales. Movimiento Mundial de las Mujeres [Mapa]. En Milani, Carlos R. S. et al. *Atlas de la política exterior brasileña*. Buenos Aires: CLACSO.

3.3

Vía Campesina

Labmundo (2014). Redes transnacionales de movimientos mundiales. Vía Campesina [Mapa]. Milani, En Milani, Carlos R. S. et al. *Atlas de la política exterior brasileña*. Buenos Aires: CLACSO.

Carlos R. S. et al. (2015). *Atlas de la política exterior brasileña*. Buenos Aires: CLACSO.

3.4

Escala Global

ATTAC. (s. f.). Consultado el 25 de julio de 2021. <https://www.attac.org/es/about/map>

Fridays for Future (s. f.) “Map Fridays for Future” en <https://map.fridaysforfuture.org/> acceso 25 de Julio de 2021

3.5

Alianza Social Continental. (s. f.). *¿Quiénes somos?* Consultado el 25 de julio de 2021. <http://www.asc-hsa.org/node/10>

América Latina Mejor sin TLC. (2018). *Quiénes somos*. Consultado el 25 de julio de 2021. <https://americalatinasintl.org/blog-feed/>

Focus on the Global South. (s. f.). Consultado el 25 de julio de 2021. <https://map.fridaysforfuture.org/>

Jubileo Sur Américas. (s. f.). *Membresía*. Consultado el 25 de julio de 2021. <https://jubileosuramericas.net/membresia/>

OAS. (1994). *Primera Cumbre de las Américas*. http://www.oas.org/udse/cic/espanol/web_cic/1-cuerpo.htm

Pacto Ecosocial del Sur. (s. f.). *¿Quiénes somos?* Consultado el 25 de julio de 2021. <https://pactoecosocialdelsur.com/quienes-somos/>

3.6

Elaboración Propia

Preciado C., Jaime. (2021). Geopolítica de los movimientos sociales en Latinoamérica y el Caribe; cuestionamientos a la agenda multilateral ambiental pospandemia. [En prensa].

Red de Mujeres Afrolatinoamericana, Afrocaribeña y de la Diáspora. (s. f.). *Nuestras Historia*. <http://www.mujeresafro.org/sobre-nosotras/nuestra-historia/>

Red Latinoamérica sobre las Industrias Extractivas. (s. f.). *Nosotras*. Consultado el 25 de julio de 2021. <https://redextractivas.org/nosotros/>

Cartografía 4

Alianza del pacífico. (s. f.). *¿Qué es la Alianza del pacífico?* <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>

Asociación Latinoamericana de Integración. (s. f.). *Quiénes somos*. <https://www.aladi.org/sitioaladi/quienes-somos/>

association of Caribbean States. (s. f.). *Sobre la AEC*. <https://acs-aec.org/index.php?q=es/sobre-la-aec>

Cancillería. (s. f.). *Comunidad Andina [CAN]*. <https://www.cancilleria.gov.co/international/regional/can>

CELAC. (s. f.). *Estados miembros*. <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

Cooperación Chilena para el Desarrollo. (s. f.). *CARICOM*. <https://www.agci.cl/index.php/nuestros-proyectos/caricom>

Gobierno del Encuentro (s. f.) *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP)*. <https://www.aduana.gob.ec/alianza-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra-america-alba-tcp>

Mercosur. (s. f.). *¿Qué es el Mercosur?* <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

OEA. (s. f.). *Quiénes somos*. http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp/

Organisation of Eastern Caribbean States. (s. f.). <https://press-room.oecs.org/es>

Parlamento del Mercosur. (s. f.). *UNASUR*. <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4503/1/parlasur/unasur.html>

SICA. (s.f.). *Estados Miembros*. <https://www.sica.int/estadosmiembros>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (s. f.). *¿Qué es el SELA?* <http://www.sela.org/es/que-es-el-sela/>

Cartografía 5

Alianza del pacífico. (s. f.). *¿Qué es la Alianza del pacífico?* <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>

CELAC. (s. f.). *Estados miembros*. <http://s017.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

DW. (s. f.). *Grupo de Lima*. <https://www.dw.com/es/grupo-de-lima/t-41378602>

Foro PROSUR. (s. f.). *Países Miembros*. <https://foroprosur.org/miembros/>

Gobierno del Encuentro. (s. f.). *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP)*. <https://www.aduana.gob.ec/alianza-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra-america-alba-tcp>

Grupo de Puebla. (s. f.). *Quiénes somos*. <https://www.grupodepuebla.org/>

Mercosur. (s. f.). *¿Qué es el Mercosur?* <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

OEA. (s. f.). *Quiénes somos*. http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp/

Parlamento del Mercosur. (s. f.). UNASUR. <https://parlamento-mercosur.org/innovaportal/v/4503/1/parlasur/unasur.html>

Cartografía 6

6.1

El Orden Mundial. (2018). *La geopolítica de las bases militares en el mundo*. <https://elordenmundial.com/mapas/geopolitica-bases-militares-mundo/>

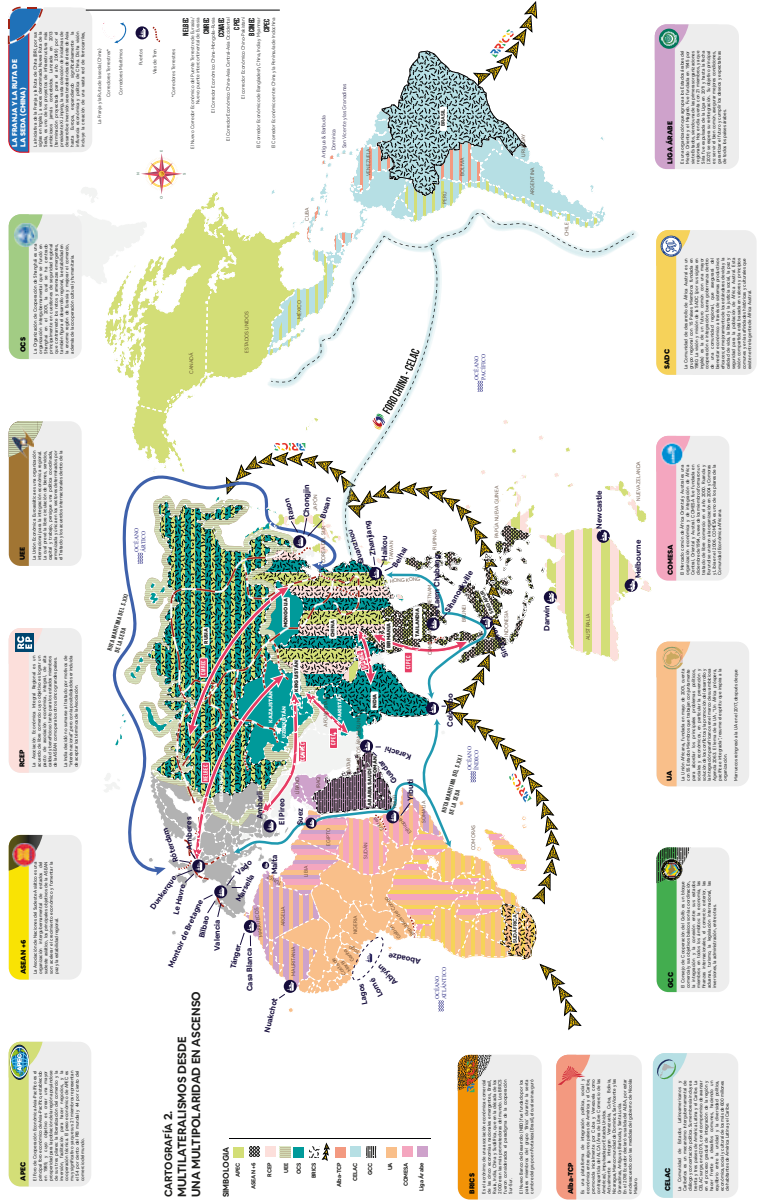
6.2

El Orden Mundial. (2020). *La geopolítica de China y su collar de perlas*. <https://elordenmundial.com/mapas/china-y-su-collar-de-perlas/>

Cartografía 7

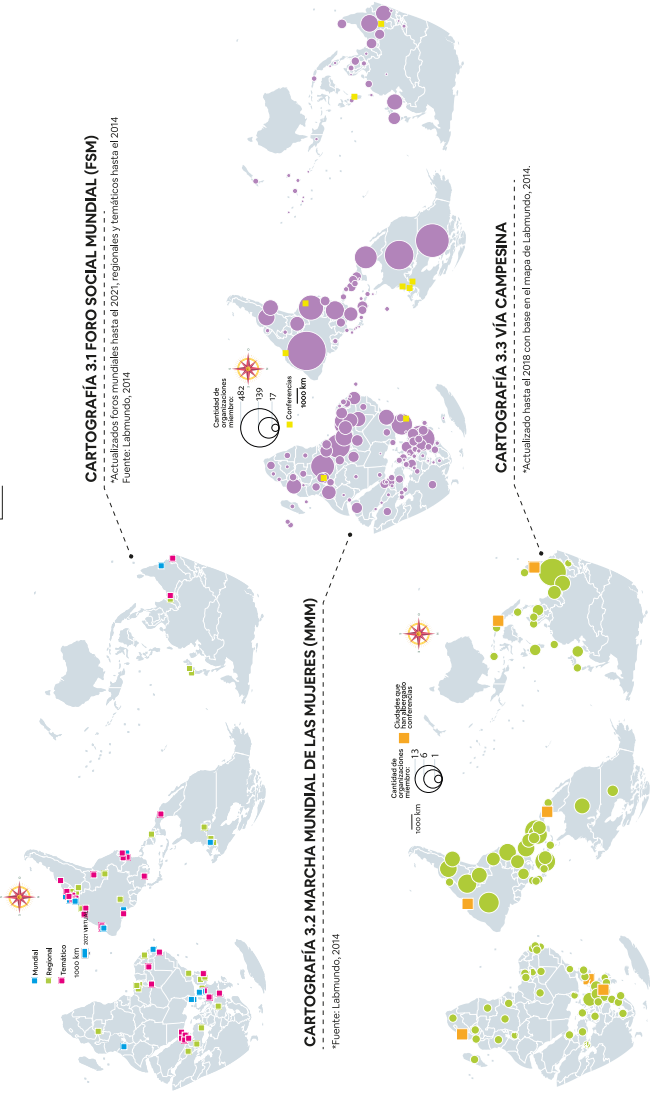
Joe Biden is determined that China should not displace America. (17 de julio de 2021). *The Economist*. <https://www.economist.com/briefing/2021/07/17/joe-biden-is-determined-that-china-should-not-displace-america>

Mapa 2

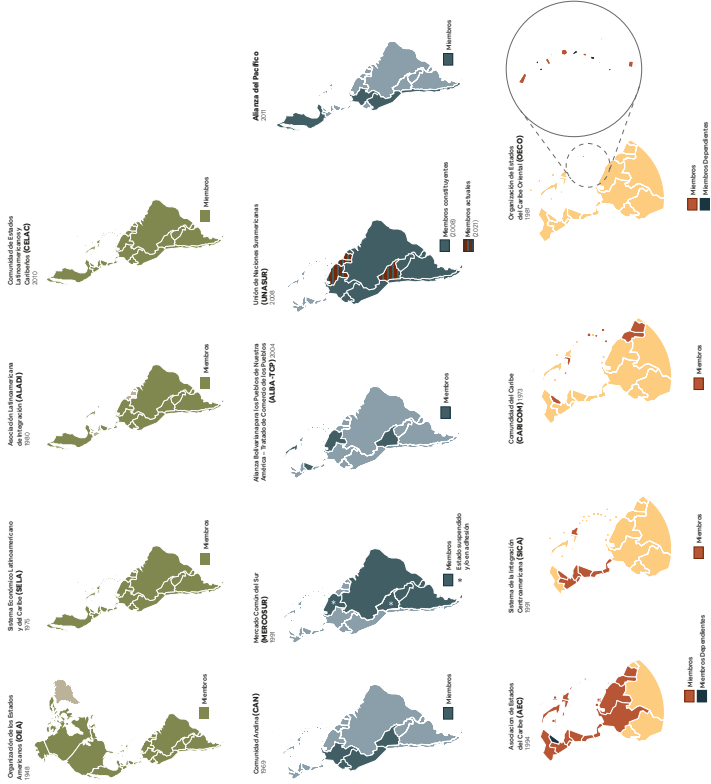


Mapa 3

CARTOGRAFÍA 3. MULTILATERALISMO DESDE UNA INTERRELACIÓN SOCIAL GLOBAL

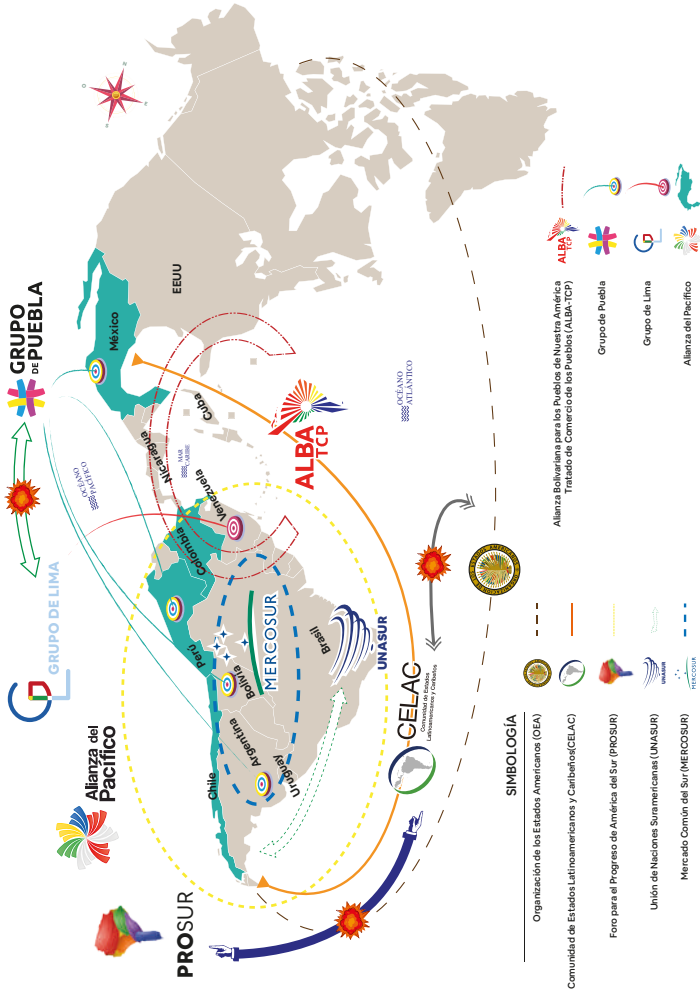


Mapa 4



CARTOGRAFÍA 4. MULTILATERALISMOS DE LA INTEGRACIÓN

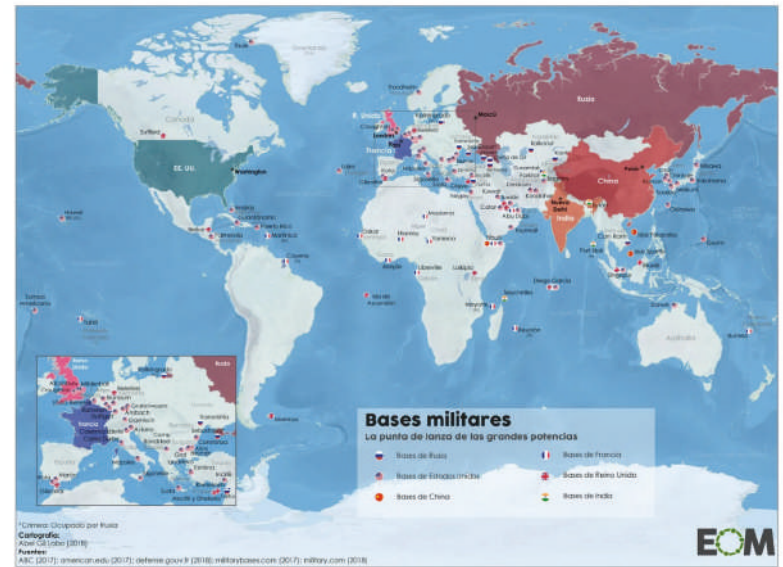
Mapa 5



Mapa 6

CARTOGRAFÍA 6. AGENDA MILITAR Y RIVALIDAD INTER-HEGEMÓNICA EEUU-CHINA:

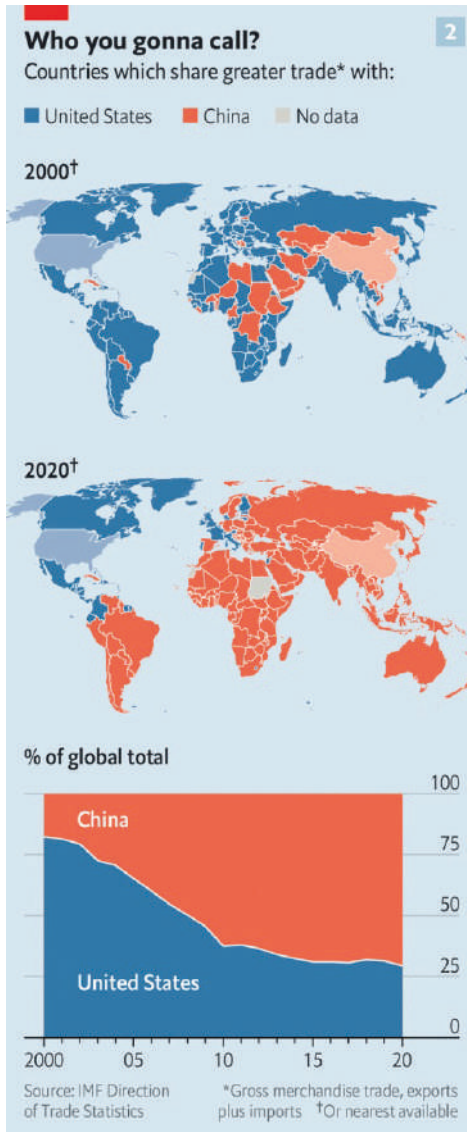
Fuente: El Orden Mundial (<https://elordenmundial.com/>)



Mapa 7

CARTOGRAFÍA 7: RECAMBIO GEOECONÓMICO GLOBAL:

Fuente: The Economist (17 de julio, 2021)



The Economist

Anexos II. Cuadros

CUADRO 1. TRES MULTILATERALISMOS		
<p>Multilateralismo del orden liberal global corporativo con hegemonía occidental de alcance atlántico y pan continental</p> <p>Multilateralismo de disputa multipolar de alcance euroasiático y pan Pacífico</p> <p>Multilateralismo de interpelación social global; alcance sur-sur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Multilateralismo del desarrollo Debate financiero sobre política económica y social (Keynes versus Friedman y Hayek) Cooperación internacional para el desarrollo Integración regional • Multilateralismo de la seguridad y la gobernanza por escalas Aspectos militares sobre la guerra y la paz Violencia, Seguridad Humana • Multilateralismo para la concertación político diplomática Conflictos estratégicos compartidos Coyunturas y crisis (nivel de institucionalización desigual) 	<p>Gobernanza interestatal e intergubernamental</p> <p>Diplomacia estado-céntrica</p> <p>Sociedad global en función de actores del poder no estatal, poderes fácticos</p> <p>Multilateralismo desde lo social Contra espacialidades Contra hegemonía</p>

CUADRO 2. DISCURSOS SOBRE MULTILATERALISMO	
<p>Narrativa institucionalista</p> <p>Orden mundial liberal global corporativo autoritarismo del mercado (Luchas por la democratización)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Public y Rational Choice • Contra asimetría del multilateralismo financiero • Proceso de toma de decisiones en función de la democracia representativa intergubernamental (Modelo público gerencial) • Democracia participativa subordinada al régimen político imperante • Presidencialismo, parlamentarismo
<p>Narrativa del multipolarismo euro asiático y pan Pacífico</p> <p>Debate autoritarismo-democracia liberal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso público estatal sin contenido público social y con tendencias privatizadoras • Democracia participativa mediatizada por el régimen político y el sistema de partido
<p>Narrativa autonómica del sur-sur (Debate Movimientos sociales-Estado; Público-social, Público-estatal, Público-comunitario)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso anticapitalista con gradaciones, • Decolonial, anti patriarcal feminista • Justicia socio ambiental distributiva contra desigualdad social con énfasis diferenciados en democracia representativa participativa y comunitaria • Discurso contrahegemónico • Contra espacialidades de lo público estatal y de lo comunitarista

CUADRO 3. AGENDA MULTILATERAL DEL SISTEMA FINANCIERO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO	
<p>Narrativa institucionalista</p> <p>Orden mundial liberal global corporativo, con autoritarismo del mercado y luchas por la democratización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financiarización hegemónica • Neo-keynesianismo, coexiste con monetarismo calculado con riesgos e incertidumbres • Coexistencia entre austeridad y justicia distributiva • Determina límites y alcances de la agenda socioambiental: Acuerdos de París y Objetivos para el Desarrollo Sustentable • Movimientos socioambientales • Cooperación internacional condicionada a la agenda hegemónica financiera (reformas de mercado) • Neopolítica demográfica y de la movilidad migratoria (migración climática-despojo)
<p>Narrativa del multipolarismo euro asiático y pan Pacífico</p> <p>Debate autoritarismo-democracia liberal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Financiarización hegemónica • China: economía centralmente planificada, Ayuda oficial al desarrollo condicionada por el proyecto de la Franja y la Ruta • Rusia: coalición política elitista, Ayuda Oficial al Desarrollo condicionada por alianzas estratégicas de contenido militar • Ambos: • impulsan a las instituciones multilaterales • Participan en los acuerdos de París y en los objetivos para el desarrollo sustentable desde una perspectiva pragmática • alientan a la OMC, a la OMS • Economía verde pragmática
<p>Narrativa autonómica del sur-sur</p> <p>Debate Movimientos sociales-Estado; Público-social, Público-estatal, Comunitario y bienes (Estado) de los comunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento altermundista • Crítica integral al desarrollo sustentable • Oposición contra deuda externa • Apoyo a justicia distributiva como la Tasa Tobin y una Renta Básica Universal • Movimientos sociales supranacionales contra tratados de libre comercio e integración neoliberal y contra la desigualdad social • Movimientos nacionales y locales contra el FMI y el Banco Mundial • Pacto eco social del sur global, contra discurso economía verde, economía circular • Discusión sobre decrecimiento y desconexión

CUADRO 4. AGENDA MULTILATERALISTA SOBRE SEGURIDAD Y MILITARIZACIÓN	
<p>Narrativa institucionalista</p> <p>Orden mundial liberal global corporativo, con autoritarismo del mercado y luchas por la democratización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Paradigma de la "guerra infinita" • Redefinición del terrorismo internacional nacional y global • Militarización de las seguridades nacionales, criminalización de la protesta pública; se trata como crimen organizado • Contención de la migración internacional, ausencia u opacidad desplazamientos internos • Diplomacia nuclear encapsulada a objetivos de las grandes potencias • Contención geoeconómica y geoestratégica de China y Rusia • Disputa por la agenda de la paz con justicia social y dignidad en derechos humanos • Papel de la OTAN y del QUAD-AUKUS en la disputa por la influencia en la zona Pacífico Sur
<p>Narrativa del multipolarismo euro asiático y pan Pacífico</p> <p>Debate autoritarismo-democracia liberal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crece alianza militar entre Rusia y China; está asociada con multilateralismo financiero e integración supranacional (Casos del banco euroasiático y de la RCEP) • China: diseño global de conectividad Ruta de la Seda o la Franja y la Ruta (BRI), incremento del presupuesto militar, frente interno conflictivo con Hong Kong, el Tibet y la región yugur, proyección hacia el Mar del Sur y rivalidad frontera con India. • Rusia: diseño defensivo frente a la Unión Europea y contrapeso de cara a la diplomacia nuclear, acciones relativas a la guerra cibernética, Warfare. Conflictos de la Federación Rusa en Ucrania y en repúblicas euroasiáticas con la Unión Europea • China y Rusia con discurso contra la intervención y por la autodeterminación, son aliados estratégicos en América Latina y el Caribe
<p>Narrativa autonómica del sur-sur</p> <p>Debate Movimientos sociales-Estado; Público-social, Público-estatal, Comunitario y bienes (Estado) de los comunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Paso del movimiento pacifista global a luchas focalizadas por la paz en regiones zonas fronteras y Estados nacionales • Auge de redes en defensa de los derechos humanos • Luchas antirracistas anti-Securitización policial y militar • Internacionalismo fragmentado entre internacional progresista, internacional socialdemócrata, internacional del sur global e internacional rebelde • Fin del ciclo de la primavera árabe de los indignados, movimiento Occupy Wall Street • Autonomías frente al multilateralismo acentúan debate sobre Estado y espacialidades nacionales y contra hegemónicas. eg. Kurdistan, EZLN, Wallmapu, Cauca; nacionalismos europeos: Cataluña, País Vasco, Escocia e Irlanda. Movimientos de resistencia étnico-nacionalista-religiosa: Tibet; Uligures; Palestina; Movimiento separatista de Hong Kong.

CUADRO 5. AGENDA MULTILATERAL PARA LA CONCERTACIÓN POLÍTICO DIPLOMÁTICA	
<p>Narrativa institucionalista</p> <p>Orden mundial liberal global corporativo, con autoritarismo del mercado y luchas por la democratización</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinada a la diplomacia económica comercial • Operación política del G 7 del G 20 y de la OCDE • Tratados y acuerdos comerciales • Diplomacia de las Cumbres dividida entre norte y sur con la Unión africana la CELAC, la ASEAN + 6 • Agendas de cooperación al desarrollo sin poder vinculante y predominio de organismos de baja institucionalización • Desvinculación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU • Diplomacia para la paz en conflictos globales desarticulada: Siria, Israel, Palestina, Irán • Bloqueos a Venezuela, Cuba, Nicaragua, contra acuerdos multilaterales • Débil apoyo para alcanzar la paz en Colombia o en Haití.
<p>Narrativa del multipolarismo euro asiático y pan Pacífico</p> <p>Debate autoritarismo-democracia liberal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diplomacia multilateral financiera comercial y militar • Estrategias de poder inteligente (poder duro, poder suave, poder inteligente) en cooperación internacional • Privilegio del bilateralismo en conflictos y en cooperación internacional • Diplomacia de las vacunas como activo de cooperación internacional; ambigüedad respecto a considerar las vacunas como un bien público global con restricción de patentes
<p>Narrativa autonómica del sur-sur</p> <p>Debate Movimientos sociales-Estado; Público-social, Público-estatal, Comunitario y bienes (Estado) de los comunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Combina agencia intergubernamental con movimientos sociales, como son los casos de la Alba-TCP y de la CELAC • Debate progresismo-socialismo-autonomía comunitarista • Diplomacia del Movimiento de los No Alineados, mas el G 77 • Movimiento indígena originario y afrodescendiente • Diplomacia internacionalista "ciudadana y comunitaria con disyuntivas sobre el Estado y la nación • Diplomacia Ciudadana con resistencias y alternativas: Demandas universalistas respecto del ingreso básico, la economía del cuidado, el régimen de seguridad social y pensiones así como en educación y alimentación • Propuesta de bienes públicos globales alrededor del agua, las vacunas, la transición energética, la reducción de la brecha informática y la economía social y solidaria.

7. Geopolítica crítica de los multilateralismos e interpelaciones desde la potencia...

CUADRO 6. MULTILATERALISMOS, ORDEN MUNDIAL Y ESCALA GEOPOLÍTICA					
ORDEN MUNDIAL / ESCALA GEOPOLÍTICA	Sistémico				Anti-Sistémico
	Orden Global Hegemónico (Liberal-Corporativo)	Alianzas Políticas / Discursivas + MULTILATERALISMO MILITAR	Orden Contra Hegemónico (Multi-Polarista)	Alianzas Políticas + MULTILATERALISMO MILITAR	Multilateralismo desde lo social y comunitario
Escala Global	ONU + OMS + UNESCO + PNUD + ODS, OMC, OIT ACUERDOS DE PARIS (cambio climático)	"Cascos Azules" y Misiones de Paz Foro Económico de Davos		China y Rusia apoyan multilateralismo global liberal: OMC, OMS, OIT, con énfasis en Cooperación Internacional Narrativa china se acerca al Foro de Davos	FORO SOCIAL MUNDIAL VÍA CAMPESINA INTERNACIONAL DE LA REBELDÍA INTERNACIONAL PROGRESISTA
Escala Internacional-interestatal	FMI-Banco Mundial Club de París G7 G20 OCDE	OTAN TPP + 11 QUAD + AUKUS	RUSIA: Influencia euro-asiática CHINA: Influencia panasiática M-NOAL G-77	Banca Euroasiática Consenso de Shanghai La Franja y la Ruta (BRI) + Collar de perlas ¿PACTOS MILITARES?	NEW GREEN DEAL HERENCIAS DE: REVOLUCIÓN ÁRABE, INDIGNADOS, OCCUPY WALL STREET, BLACK LIVE MATTERS
Escala Supranacional regional	UNIÓN EUROPEA ASEAN TMEC OEA + OPS + CIDH CELAC + CHINA + RUSIA + UE CUIA TLC'S EN AL + CARICOM + AEC CEPAL SELA	Acuerdos regionales de seguridad (Indo Pacífico) "Alianza por el Multi-lateralismo" (Alemania, Francia + 64 países)* TIAR ALBA-TCP CEPAL Post-COVID-19	RCEP Consenso para la Cooperación de Shanghai Federación Panrusa		PACTO ECOSOCIAL DEL SUR GLOBAL
Escala Iniciativas Nacionales		GRUPO DE BOSTON (2002) GRUPO DE LIMA + PROSUR GRUPO DE PUEBLA			

CUADRO 7. MULTILATERALISMOS Y AGENDAS FRENTE A LA CRISIS GLOBAL Y SISTÉMICA CAPITALISTA					
Multilateralismos / AGENDAS FRENTE A CRISIS	ML / TEMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS	ML / GLOBAL	ML / INTER-NACIONAL	ML SUPRA-NACIONAL REGIONAL (ALyC)	ML DESDE LO SOCIAL – INTERPELACIONES E IMPUGNACIONES
Pandemia	Salud Vacunas Estado de excepción	OMS COVAX Consejo de Seguridad		OEA-OPS	Manifiesto con-vivialista Debate sobre la "nueva normalidad" Nueva política civilizatoria
Régimen de acumulación capitalista	Desarrollo económico Gobernabilidad Política social y cooperación internacional	OMC OIT ONU-PNUD	Plan de austeridad G7 y G20 FMI-BM Negociación deuda externa (Países Pobres Altamente Endeudados)	TLC's TMEC Mercosur-Unasur Alianza del Pacífico SICA ALBA-TCP Caricom Alianza de Estados del Caribe CEPAL* SELA	FSM VÍA CAMPESINA Cumbres de los Pueblos Alianza Social Continental Nuevos- viejos movimientos sociales Internacional progresista Internacional de la rebeldía
Género – feminismos – Agendas antipatriarcales y antiracistas	Políticas de equidad de género y derechos de diversidad	Cumbre de Beijing Alto Comisionado de ONU para derechos humanos	Redes de mujeres organizadas Redes de defensa de derechos humanos	Redes de mujeres organizadas Redes de defensa de derechos humanos Movimiento indígena originario Abya Yala	Movimiento Mundial de las Mujeres Movimientos feministas y LGBTTT+ Diplomacia indígena y afrodescendiente
Paz, migraciones y conflictos sociales/ Seguridad multilateral	Acuerdos de paz Solución negociada de conflictos	Misiones de paz de ONU Alto comisionado de onu para refugiados Alianzas para la seguridad y la prosperidad	Redes de defensa de derechos humanos	OEA-TIAR-CIDH CELAC Triángulo del Norte	Acuerdos de Paz en Colombia
Crisis ambiental y cambio climático	Inter y trans-culturalidad Política civilizatoria	ODS-Agenda 2030 PNUMA	Redes de defensa de derechos socio-ambientales		Movimiento indígena originarios regional continental – ABYA YALA Pacto Ecosocial del Sur Global

Anexos III. Miradas cardinales¹

Reordenamiento de las alianzas multilaterales a escala global e impacto en América Latina y el Caribe

“Mi lectura es que las alianzas multilaterales en América Latina y el Caribe no han sido suficientemente vigorosas. El golpeteo de Estados Unidos en contra de Venezuela, Cuba, Nicaragua, Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador ha tenido efectos muy negativos, en el sentido de que cada país se las arregla como puede y al mismo tiempo ha producido un acercamiento mayor con Rusia y con China”.

“La región latinoamericana y el Caribe tienen que aprovechar el contexto de la crisis generada por la COVID 19 para hacer un replanteamiento sobre su inserción en el mundo reivindicando con mayor energía el multilateralismo”. **Daniel Villafuerte**

También hay otro campo, el ambiental, donde la tendencia a conformar un orden global (imperial) ha ganado una enorme legitimidad, quizás sólo comparable a los derechos humanos. Y aquí, el conjunto de contradicciones que surgen entre distintas territorialidades no podría ser mayor. Indiquemos, de entrada, que todo un conjunto de ideas y prácticas que componen este campo apuntan claramente a una “conciencia planetaria” y nos invita a sentir que somos miembros de una “comunidad de destino” mundial, global, planetaria. **Carlos Walter Porto-Gonçalves**

“Lo que tenemos es que potencias extrarregionales aprovechan esta fragmentación para avanzar con sus intereses siendo que América Latina, más débil, más debilitada, no alcanza a hacer valer sus intereses” **Gisela da Silva**

“No hablaría de multilateralismo frente a unipolaridad en este orden mundial, sino que hablaría de que es un orden mundial en el cual no hay una potencia hegemónica. No hay un hegemon, cada vez se ve más claro porque Estados Unidos ya no puede financiar sus aventuras militares exteriores”.

“Estados Unidos es evidentemente una potencia que está replegándose sobre sí misma, en algunas interpretaciones desmoronándose, pero todavía sigue siendo la principal potencia, en términos militares, del planeta”

“Las dos formas de interpretar son, si el multipolarismo es meramente una coyuntura que se tendrá que resolver en una nueva hegemonía o, si el multilateralismo forma parte del orden geopolítico posterior a la guerra fría”. **Heriberto Cairo**

“No le debemos atribuir a la pandemia los otros procesos que se están dando. La pandemia es el contexto, es un factor que va a influir sin duda alguna, pero desde mi punto de vista, no es la causa de los procesos a los que estamos llegando ahora”.

“La pandemia no es la causa, sino su aprovechamiento en función de esos intereses y de esa pugna geopolítica, incluso esas pugnas de la geopolítica de la resistencia” **Luis Suárez**

“Los recursos naturales podrían realmente constituirse en una base para pensar proyectos soberanos de desarrollo. A partir de su aprovechamiento se podría romper la estructura clásica de dependencia” **Mónica Bruckmann**

¹ Para los detalles del perfil académico y la bibliografía referencial de los/as académicos entrevistados, consultar el siguiente vínculo: <https://docs.google.com/document/d/1KANZX9wkONBUvP2-XVmfV2GVp8MKqZnu/edit?usp=sharing&ouid=108524759923857646960&rtpof=true&sd=true>

“Ninguna hegemonía global, ningún hegemonía va a mejorar las cosas para los pueblos por sí mismo y tenemos en nuestro continente ya por lo menos dos transiciones hegemónicas y ambas han sido bastante contraproducentes para los pueblos” **Raúl Zibechi**

Proyección de alianzas multilaterales en ALyC ante la rivalidad inter hegemónica que se desenvuelve entre el polo euroasiático-pacífico y el polo occidental

“Hay varios hechos que permiten pensar en que ya es tiempo de orientar o reorientar las relaciones de la región hacia otros rumbos que no sean de Estados Unidos”

“Normalmente en nuestros países no hay una mirada de horizontes. Mientras que China está planteando un horizonte al 2035 sí o sí que le da una posibilidad extraordinaria de planear, pues todo lo que se necesita para avanzar, es la base estratégica del nuevo patrón de desarrollo” **Daniel Villafuerte**

“China está capitalizando algunos roces que están allí entre algunos países de América Latina y Estados Unidos, y éste no está ofreciendo en el contexto actual tanto como China para las necesidades de América latina” **Gisela da Silva**

“Estados Unidos no está siendo derrotado por China en una lucha entre los dos por la hegemonía, sino que se está pudriendo desde dentro” **Heriberto Cairo**

“Estados Unidos está diciendo we are back, ¿a dónde está regresando? Al mecanismo multilateral del que se fueron porque le dio la gana: la comisión de derechos humanos, lo de la Cumbre de París, la OMC, en todo el tema del cambio climático... Entonces ese we are back es vamos a regresar a tener diálogo” **Luis Suárez**

“La pandemia aceleró los factores estructurales que ya estaban nítidos, es decir el fortalecimiento del Asia-Pacífico, principalmente China”.

“Estados Unidos ha encontrado, a partir de la derrota del ALCA que era el NAFTA ampliado, muchas vías de penetración y no van a ahorrar energía en aplicar la política del garrote. Están perdiendo la lucha de la supremacía mundial, por eso es el ataque a Venezuela, porque Venezuela es la frontera real con el imperio” **Miguel Barrios**

“Si la gran crisis generada por la Segunda Guerra Mundial, de alguna manera consolida la hegemonía de EEUU en el sistema-mundial en la segunda mitad del siglo XX, esta gran crisis del COVID-19, que comienza como una crisis sanitaria, pero que se extiende a absolutamente todos los ámbitos de la vida social y económica, está consolidando una nueva hegemonía en el sistema-mundial”.

“Estados Unidos tiene en este momento condiciones de proponer espacios multilaterales alternativos a los de China. Lo que está haciendo con el QUAD es crear mecanismos de contención ante el avance de China, con pocas visiones de éxito”.

“En relación con los centros de la economía mundial, aun cuando estos centros muden de Occidente hacia Oriente, de EEUU a China, la actitud de sumisión es la misma” **Mónica Bruckmann**

“Hoy en día una parte del pensamiento crítico en la izquierda apuesta a que el crecimiento de la hegemonía de China o Rusia de por sí ya es un elemento emancipatorio o que ayudaría a la autonomía o la independencia de los pueblos. Eso no es así, yo creo que una emergencia de una hegemonía de cualquiera de estas formaciones tiene dos efectos: uno positivo que es que cuando quienes apuestan a ser hegemones se pelean, abren una ventana de oportunidades porque la estabilidad se rompe, pero

de por sí una hegemonía china o rusa no sería menos terrible para los pueblos que la hegemonía estadounidense”.

“Yo no tengo tan claro que la crisis de la hegemonía de EEUU vaya a ser un proceso rápido y lineal y acumulativo. Creo que EEUU tiene todavía muchos puntos fuertes y China tiene muchos puntos débiles” **Raúl Zibechi**

Escenarios del multilateralismo latinoamericano de integración regional autónoma de matriz intergubernamental. Capacidad de concertación política y diplomática multilateral de la CELAC

“No he visto yo un protagonismo muy claro (de la CELAC) hacia estas causas del progresismo y a la consolidación de una región fuerte y vigorosa. Yo lo atribuyo a esta diversidad de intereses y a la heterogeneidad de gobiernos”.

“La CELAC tiene un talón de Aquiles: no es tan bien vista. Y no estamos hablando de temas ideológicos. No es que Brasil se va a sentar a hablar con México o con Argentina sobre temas de cooperación sur-sur”.

“La CELAC puede dar mucho más, expandirse mucho más y aprovechar más sus potencialidades de diálogo con China o con Rusia, pero es un foro algo limitado y aquí es la antigua vieja división al interior de Sudamérica” **Gisela da Silva**

“El proyecto tenía un alcance mucho más grande desde el triunfo de la revolución cubana. No es a partir del ciclo de gobiernos progresistas en América Latina, sino de la revolución cubana y de la visión del líder histórico Fidel Castro que estaba planteando el tema que hoy representa la CELAC”.

“La CELAC propicia los procesos de integración latinoamericana, pero no es un mecanismo de integración; es literalmente un acuerdo que tenía también sus antecedentes en el Grupo de Río”.

“Hay consenso entre los países, pero no quiere decir que se comprometan. La CELAC siempre va a estar atravesada por la correlación de fuerza política que se da dentro de una y otra coyuntura dentro de los Estados miembros” **Luis Suárez**

“En América Latina los organismos multilaterales son también estratégicos. Hay anillos envolventes muy importante que tenemos que hacer un análisis de sus fortalezas y sus debilidades. Esos anillos envolventes fueron y son, el MERCOSUR, la UNASUR, el ALBA y la CELAC”.

“En el mapa de América Latina entendida desde México a Tierra de fuego, hay dos islas importantes: la isla sudamericana y la isla centroamericana. En la isla sudamericana no hay integración sudamericana sin la alianza de Argentina con Brasil. El núcleo de aglutinación, esa era la palabra que utilizaba Perón, debía ser Argentina, Brasil y Chile. Hoy, en América del sur lo hace Argentina, Brasil y Venezuela, como polo de atracción para luego unificar la isla de América central y articularse con México. Sin México no hay América Latina” **Miguel Barrios**

“La visión de gestión pública en nuestros países y la visión política de muchos sectores, inclusive de centro, es otro gran problema que la región tiene. Este proceso tiene un poco de visión colonizada al continuar pensando en estos bienes y recursos naturales como materias primas, como commodities y no como base para pensar procesos y proyectos de desarrollo local, nacional o regional” **Mónica Bruckmann**

“Esa diplomacia busca posicionarse ante hechos muy puntuales, primero se posicionó ante el golpe en Bolivia, ahora ante algunas iniciativas vinculadas a Venezuela u otras a veces vinculadas a las vacunas, pero pensemos que 15 años antes había un proyecto estratégico que cuajó en la UNASUR, que cuajó en la CELAC. Hoy en día lo que yo veo es falta de esa proyección estratégica” **Raúl Zibechi**

Disputas geopolíticas que remodelan el mapa sociopolítico latinoamericano y caribeño

“Estamos viviendo un momento de recuperación del progresismo en América Latina, básicamente por los resultados de las elecciones en Argentina, México desde luego, y recientemente en Bolivia”.

“Las disputas geopolíticas ahí están muy claras: como el progresismo se enfrenta todavía a enemigos internos en la derecha y enemigos externos en la derecha internacional que conspiran y tratan de afianzar esta agenda neoliberal global” **Daniel Villafuerte**

“Se ha sentido siempre desde Brasil una cierta desconfianza frente de sus vecinos. Países como Argentina o mismo Colombia veían a Brasil como el titán hegemónico que buscaba dominar América del sur y por eso había que tener cuidado con sus iniciativas” **Gisela da Silva**

“Lo que está haciendo Cuba es una geopolítica desde la resistencia, crítica por supuesto porque desde la resistencia está creando capacidades científicas, de industria farmacéutica, biotecnología etcétera, que son capaces de emular en muchas ramas con las del primer mundo; pero nosotros no miramos la vacuna, como no miramos la salud pública, como una mercancía sino como un bien común para toda la humanidad”.

“CARICOM es una hechura caribeña muy propia y a diferencia de MERCOSUR, a diferencia del SICA... el CARICOM se ha mantenido ahí porque tienen conciencia todos los estados y todos los factores políticos de esos estados que solos no pueden ir a ninguna parte. Tienen que estar permanentemente asociados, ellos tienen una conciencia de la necesidad de la unidad diferente, más allá de todas las discrepancias que puede haber entre uno u otro gobierno” **Luis Suárez**

“El Grupo de Lima es, por supuesto, parte de la nueva doctrina Monroe, es el brazo diplomático contra Venezuela”.

“Las banderas progresistas están bien en la medida que se subordinen a la bandera de la patria grande. Si la ecuación es al revés no sirve y nos puede llevar a grandes derrotas” **Miguel Barrios**

“Si no hay una visión de soberanía y más aún, si no tenemos instrumentos para llevar adelante esa soberanía... nuestra región no solamente va a reproducir, sino que va a profundizar esta condición dependiente primario exportadora con todas las consecuencias gravísimas que hasta ahora han generado en nuestros territorios y en nuestros pueblos”.

“El neoliberalismo del siglo XXI ha fracasado en sus pilares económicos porque ahí donde proponía crecimiento económico sólo consiguió estancamiento económico, fracasó en sus pilares sociales y la pandemia dejó muy claro lo que ha significado para nuestros países la privatización a ultranza de servicios básicos” **Mónica Bruckmann**

“No hay una oleada, un nuevo ciclo progresista. Quien piense así yo creo que está profundamente equivocado, pero bueno también puede estar equivocado yo”

“Creo que no tiene (la internacional progresista) futuro ni tiene presente porque es muy heterogénea. En cada país se mueve de una manera totalmente distinta y defiende en coyunturas diferentes soluciones opuestas” **Raúl Zibechi**

Multilateralismo social glocal, resistencias y otras formas de alianza internacional-global alternativas

“Una de esas respuestas, quizás la más importante por la magnitud, por la escala es la construcción del Foro Social Mundial, una plataforma que reivindica que otro mundo posible. Se pasa de la fobia a la globalización a otras globalizaciones posibles. Un mundo donde quepan muchos mundos, pero como todo es un proceso también no lineal, es un proceso con problemas, con contradicciones y ahí tenemos un Foro Social Mundial bastante disminuido como movimiento global”.

“El movimiento ambientalista es uno de los más importantes en el mundo. Podría aglutinar a todas las fuerzas sociales en cualquier parte del mundo porque son problemas compartidos son problemas comunes de contaminación, de destrucción del medio” **Daniel Villafuerte**

“Para promover esa desprovincialización y el reconocimiento de nuevos lugares de enunciación es preciso traer el espacio hacia dentro de la historia y dejarlo hablar. La visión unilineal del tiempo silencia otras temporalidades que conforman el mundo simultáneamente. Sucesión y simultaneidad, sucesiones simultáneas, he ahí el espacio-tiempo” **Carlos Walter Porto-Gonçalves**

“Busquemos experimentos de América Latina. Si un día llegamos a escuchar movimientos de mujeres afrodescendientes sería interesante hasta qué punto esos movimientos son escuchados, tiene fuerza, están unidos, son contundentes y coherentes en sus exigencias” **Gisela da Silva**

“Los compañeros Zapatistas surgieron con una consigna maravillosa con todo el mundo. Ellos son el mundo Latino Americano, y entonces los compañeros de Morena, porque no piensan igual que ustedes no forman parte, como decía Marcos, de un mundo donde quepan todos los mundos”.

“Tenemos que utilizar un concepto más amplio, de la izquierda, social, política, e intelectual. Somos partes iguales y tenemos vasos comunicantes con la política y con los movimientos, pero debemos desempeñar un papel”.

“Sugería a ustedes que tratan de encontrar algo, que no sea el multilateralismo social. A mí el multilateralismo me refiere a lo Sistema Internacional de Estados” **Luis Suárez**

“En vez, de globalización, el concepto de glocalización. Hay que buscar la armonía y los intereses de ida y vuelta entre lo global y lo local, entre lo nacional y lo local. Hay una direccionalidad política clara hacia la integración, pero sin participación de lo local, eso queda totalmente debilitado, entonces los actores sociales no estatales son parte imprescindible de los procesos de integración, son los sujetos movilizadores, son los sujetos activos que hacen que la integración vaya más allá del monopolio técnico de la cancillería o de la burocracia o de la tecnoburocracia”

“Toda ideología tiene un anclaje territorial en América Latina, se transforma en bandera de minorías, el feminismo, el indigenismo, el ecologismo, y se va produciendo un proceso de fragmentación interna porque se subordina a esos intereses. Eso puede ir generando una agenda distinta a la agenda que debemos tener, que es la agenda por la unidad latinoamericana de la Patria Grande que debe ser el elemento unificante de esta obra histórica” **Miguel Barrios**

“En nuestra región surgió el Foro Social Mundial que movilizó al planeta completo. Tal vez fue justamente una agenda política más concreta lo que fue debilitando el Foro Social Mundial. Nos quedamos más en las declaraciones de principio, en las grandes. Mi evaluación es que nos faltaron plataformas de lucha más concretas y disputando en la política concreta. Pero nuestra región tiene un gran potencial de generar movimientos planetarios como ese”.

7. Geopolítica crítica de los multilateralismos e interpelaciones desde la potencia...

“Ese multilateralismo social encuentra en esta región un legado importante, una construcción de organización social que se ha venido acumulando y que han significado espacios de resistencia fundamentales en este momento de nuevo ascenso del conservadurismo en la región”.

“Estamos en un momento de avances en la posibilidad de coordinación global de los movimientos sociales y populares y de nuevos instrumentos tecnológicos que permiten que esta coordinación sea mucho más intensa, que van a fortalecer la capacidad de presión política” **Mónica Bruckmann**

“Veo muchos colectivos en los más diversos rincones de América Latina y de Europa que hacen política al estilo autónomo Zapatista. Son o feministas, libertarios, juveniles a veces hasta obreros pequeños. Eso ha ido creciendo por el agotamiento de la vieja política, por el rechazo al patriarcado y porque la vieja política es muy patriarcal”.

“Si lo miramos desde los pueblos, están siendo encerrados en lo que Agamben denomina el campo de concepción moderno o el estado de emergencia permanente”.

“Creo que tenemos que abrir como pétalos de flores el pensamiento, la vida en los corazones, escuchar múltiplemente muchas voces gestos y sonidos movimientos. Esa es la multiplicidad que nos espera si es que tenemos tiempo” **Raúl Zibechi**

Perspectivas sobre la geopolítica crítica en el pensamiento latinoamericano.

“La cuestión espacial con una lectura política se me hacía imprescindible para poder entender bien lo que estaba pasando”.

“Toda esta visión disciplinaria que en principio uno trae, económica, sociológica, antropológica, se pueden como amalgamar porque lo requiere esta realidad que nos rebasa, que es muy compleja. Se requiere de todas estas lecturas en clave geopolítica” **Daniel Villafuerte**

“Es en esta imbricación de escalas donde se deben buscar nuevas territorialidades. Más que geografía, estamos ante geografías, en definitiva, el desafío de geografiar nuestras vidas, nuestro planeta, dar forma a nuevos territorios, nuevas territorialidades”.

“Son nuevos territorios epistémicos que hay que reinventar junto con los nuevos territorios de la existencia material, en definitiva, son nuevas formas de significar nuestro ser-en-el-mundo, de graficar la tierra, de inventar nuevas territorialidades, finalmente de geografiar” **Carlos Walter Porto-Gonçalves**

“Lo que me mueve en muchos de mis trabajos de tratar temas de geopolítica, aparte de la geopolítica crítica, es deconstruir conceptos que todavía nos dejó la geopolítica clásica que me parecen altamente peligrosos” **Gisela da Silva**

“Los estudiantes y los estudiosos que se están iniciando terminan por hablar de geopolítica entendiéndolo cualquier cosa. Entonces bueno, creo que esa es una apropiación que se hace en los medios, en la prensa, en los ámbitos de relaciones internacionales más generales, que bueno, no es en absoluto útil para el desarrollo de la disciplina”.

“Yo abogo por un tipo de geografía política que no sea, en términos disciplinares, un subcampo de la geografía humana o un subcampo de la ciencia política” **Heriberto Cairo**

“Hemos entrado en una comprensión de que sin que sea la geopolítica la que explique todos los fenómenos (porque la geopolítica no puede explicar los fenómenos necesariamente sociales, económicos, políticos, ideológicos, culturales, aunque tengan vasos comunicantes), hay necesariamente que trabajar una mirada crítica de todas esas nociones de la geopolítica de las

naciones colonizadas, norte céntricas y tratarla de colocar y utilizarla como instrumento de análisis”
Luis Suárez

“La geopolítica no es una ciencia, sino una herramienta multidisciplinaria, estratégica que atraviesa todas las ciencias sociales. Es multidisciplinaria, interdisciplinaria y transdisciplinaria”.

“La historia es espacio y tiempo. Por lo tanto, los espacios nunca son neutros. La historia es la lucha de los pueblos por asentarse en una territorialidad. Entonces si uno estudia la historia sin territorialidad es como subir a un ring con una venda en los ojos”.

“Las personas, no los individuos, eso es una cosificación que hace el sistema neoliberal de nosotros, sino nosotros como personas, ocupamos espacios porque somos seres sociales, seres que vivimos y convivimos, existimos y coexistimos, y vivimos en comunidad. Al vivir en comunidad, defendemos nuestra territorialidad”

“No hay pueblo en la historia que sea libre si no tienen identidad. Entonces la historia, desde el punto de vista filosófico, es la lucha de los pueblos, la lucha perpetua del hombre contra el hombre para lograr sus dignificaciones. Es una marcha permanente hacia la libertad” **Miguel Barrios**

“Geopolítica es un concepto, y yo diría más que un concepto, un campo de problematización con todas estas tensiones teóricas y de actores que están pensando estos procesos muy diversos y eso se puede extender al contexto mundial, inclusive ligados al campo del pensamiento estratégico” **Mónica Bruckmann**

“La geopolítica es una ciencia o una disciplina colonial imperial y es muy difícil hacer un uso crítico de una ciencia de ese tipo. Para decirlo de una manera muy tosca: es como si yo quisiera hacer un uso crítico del patriarcado o del colonialismo” **Raúl Zibechi**

8.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda en América Latina Construyendo un mundo multipolar

Max Povse

El estudio de las relaciones entre la República Popular China [RPC] y América Latina y el Caribe [ALC] se ha convertido en los últimos años en uno de los temas más trabajados en la academia de las ciencias sociales en nuestra región. Ello se desprende de al menos dos motivos: en primer lugar, el ascenso (o mejor dicho, la reemergencia) de la RPC como potencia global, que ha producido una reconfiguración en la repartición relativa del poder en el sistema internacional, afectando de manera directa a todas las regiones del globo, incluso a ALC; en un segundo lugar, el interés por estudiar las relaciones entre la RPC y ALC se encuentra impulsado por la particular posición estratégica de esta última como tradicional área de influencia de la otra gran potencia global: los Estados Unidos de América [EUA]. Por esta situación, los actores sociales, políticos y económicos latinoamericanos se encuentran condicionados constantemente por los intereses de las dos potencias en pugna, una que busca evitar perder su hegemonía en la región, y otra que busca balancear la influencia hegemónica a fin de redistribuir la configuración estratégica global.

En este “juego”, ALC se posiciona como una pieza central en la disputa hegemónica, y por ello las potencias concentran sus estrategias de poder blando para influenciar las posturas de los Estados latinoamericanos en el sistema internacional de acuerdo con sus intereses y preferencias. Entre estas estrategias, es posible contar desde aquellas que hacen al imperialismo cultural, hasta grandes proyectos económicos que abarcan las relaciones comerciales, las iniciativas de infraestructura, la inversión extranjera directa [IED], y el financiamiento interestatal, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda [IFRS].

Esta investigación se ha propuesto como objetivo general analizar cómo la IFRS ha modificado el posicionamiento político de ALC en el escenario internacional, toda vez que los proyectos incluidos en la IFRS han buscado modificar la economía regional a partir del aumento la participación china en ella. La posibilidad de establecer la cuantía en la que un megaproyecto impulsado por una potencia –como la IFRS– es capaz de influenciar la política exterior de los Estados nacionales de mediano y pequeño tamaño es una tarea necesaria para comprender mejor cómo actuar (y reaccionar) en un mundo globalizado en el que las potencias se disputan sus cuotas de poder e influencia sobre el resto del mundo.

Con base en ello, esta investigación se guía por los interrogantes: ¿cómo ha afectado la aparición de la IFRS la cooperación política y económica entre los países latinoamericanos, por un lado, y la RPC y los EUA, por otro?, y ¿cómo se relacionan los principios de la política exterior china y la latinoamericana con una configuración estratégica multipolar? Al respecto, la hipótesis central es que la inclusión de los países latinoamericanos en la IFRS ayuda a consolidar los regímenes internacionales poshegemónicos que la posicionan como un polo de poder que sustenta la multipolaridad global. Por lo expuesto, el problema de investigación busca la innovación en el análisis de los fenómenos actuales, a fin de conformar nuevas perspectivas que enriquezcan la interdisciplinariedad en las relaciones internacionales,

un aspecto por mucho tiempo dejado de lado en esta área de estudio en favor de perspectivas más conservadores y puristas.

Este artículo está compuesto por cinco epígrafes además de esta introducción. En primer lugar, se presenta un breve comentario sobre el estado de las relaciones entre la RPC y ALC, y los consecuentes análisis que se han publicado en torno a este asunto. En segundo lugar, se presenta el marco teórico de la investigación, que parte de una visión pragmática sobre el objetivo de análisis, y se guía a partir de los conceptos *multipolarización* y *cooperación*. En tercer lugar, se indica el marco metodológico, en el que se abordan los aportes que su construcción tiene para futuras investigaciones del área, mencionando el proceso de recorte temporal, así como las estrategias metodológicas utilizadas. En cuarto lugar, se enuncian los resultados de la investigación a partir de la graficación y tabulación de los análisis realizados. Finalmente, se plantean las discusiones teóricas, metodológicas y prácticas que surgen a partir de estos resultados, y del desarrollo de la investigación en general.

Estado de las relaciones sino-latinoamericanas

Es posible apreciar que los estudios de las relaciones entre la RPC y ALC toman usualmente a este último caso de forma conjunta, en tanto así lo hace la diplomacia china. Los primeros acercamientos importantes de la RPC a ALC se dieron en el marco de un proceso de regionalización que tomaba como eje la cooperación, la integración y la gobernanza (Börzel, 2016), en sintonía con la política china de no interferencia, y la facilitación de la cooperación bilateral en comparación con la multilateral (CELAC, 2015). De este modo, los primeros análisis del acercamiento chino a ALC estuvieron fuertemente cimentados en las teorías de la integración, y tomaron como factor explicativo la interacción entre regionalización y globalización.

En la actualidad, en el contexto de una débil cohesión institucional de la integración regional, estos análisis no parecen perder

validez, pero sí resultan incompletos en el marco del surgimiento del nuevo fenómeno que supone la IFRS. Así, los estudios más recientes sobre las relaciones sino-latinoamericanas han diversificado sus campos de estudio, e incluyen variables sociopolíticas como la percepción del acercamiento político y económico chino en ALC (Armony y Velásquez, 2015; Urdínez et al., 2016), o el análisis del impacto del fenómeno también en la RPC (Ellis, 2014). A estos, se añaden trabajos sobre las características de la inversión (Chen y Pérez Ludeña, 2013; Dollar, 2017), el comercio (Dosch y Goodman, 2012), o la posible influencia china sobre la baja política de sus socios (Trinkunas, 2016), como variables para tener en cuenta en la construcción de las políticas de la RPC para con la región.

Respecto a la dimensión política, se deben mencionar los estudios que han tomado los nuevos indicadores tanto de la RPC como de ALC para poder explicar las divergencias y similitudes que comportan las dinámicas de las relaciones entre ambos (Cesarín y Tordini, 2016). A este efecto, resultan imprescindibles los análisis de los lineamientos de la política exterior china (Xi, 2014), así como la descripción de las dinámicas generadas a partir del surgimiento de los gobiernos latinoamericanos de la Marea Rosa (Fernandes Pimenta y Arantes, 2014). Además, es importante reconocer los avances hechos en los estudios sobre la relación entre ALC y la RPC en perspectiva comparada con los EUA. De esta manera, los trabajos recientes en el área dan cuenta de una reacción por parte de los EUA a la creciente presencia china en ALC, a través del establecimiento de políticas más cálidas hacia ella –principalmente durante la administración de Barack Obama– (Reid, 2015), así como la preocupación manifiesta de que la presencia china en la región puede tener potencialmente el efecto de reducir el peso relativo de sus relaciones políticas y económicas (Piccone, 2016).

Estos fenómenos se enmarcan en un contexto académico en el que viejas teorías son sostenidas casi artificialmente para mantener su poder explicativo, a partir del estiramiento conceptual, y en el que existe una carencia de nuevas teorías que sean capaces de

describir más adecuadamente la realidad. En este sentido, si bien el racionalismo continúa ejerciendo su influencia en los estudios de las relaciones sino-latinoamericanas a través de –entre otros– conceptos neorrealistas como el de poder blando (Nye, 1990), o el balance de poder entre las potencias hegemónicas (Waltz, 1993), resultan de principal interés los estudios que parten de las teorías poshegemónicas, tanto las que tienen su acervo en el racionalismo como en el reflectivismo.

Así, conceptos como los de gobernanza global (Hettne, 1999) o regímenes internacionales (Souto Zabaleta, 2013) son utilizados tanto para describir la última ola de regionalización alrededor del mundo, como los efectos de la globalización y la injerencia del capitalismo global en la política exterior de los países, así como las características de las nuevas instituciones internacionales que cobran relevancia en la actualidad como instancias de negociación y cooperación entre los Estados. De este modo, las aproximaciones constructivistas y críticas son de gran utilidad, sin perjuicio de otras perspectivas teóricas en un entorno propicio para el diálogo entre ellas.

En este marco, tan temprano como en 2005, el pionero trabajo de Sergio Cesarín y Carlos Moneta (2005) ya comenzaba a reflotar la idea de una Ruta de la Seda contemporánea a través de la cual la RPC estructuraría sus relaciones con Occidente. En esta línea se han expresado variados trabajos que analizan la IFRS desde una perspectiva específicamente política (Brona, 2018; Oviedo Moreno y Vera Pinzón, 2020; Pedroso, 2019; Valenzuela Álvarez, 2017). Asimismo, otras investigaciones se han centrado primariamente en análisis cualitativos o cuanti-descriptivos que han hecho hincapié en los indicadores sobre inversiones chinas (Ghiggino, 2018; Jiang y Mallimaci, 2018; Slipak y Ghiotto, 2019; Sucre et al., 2015; Zaar y Ávila, 2020) o relaciones comerciales (Dussel Peters, 2015; Ríos Díaz, 2016) para abordar las implicancias estratégicas que tiene la IFRS para la región, y para el contexto global. Construyendo sobre estas investigaciones, este estudio se propone añadir indicadores para el análisis de la dimensión económica de las relaciones sino-latinoamericanas,

a la vez que acude a indicadores cuantitativos para fijar la posición política de los países de ALC, en un análisis que se distancia de la geoestrategia para concebir las dinámicas del sistema internacional en términos relacionales (Qin, 2016).

Marco teórico

Esta investigación parte de una visión epistemológica interpretativista que hace hincapié en los agentes en tanto tomadores de decisiones (Llenderrozas y Finkielsztoyn, 2013), mientras que el bagaje teórico sobre el que se cimenta está compuesto por una pluralidad de aproximaciones que se piensan desde ejes que van desde el estadocentrismo y las teorías del poder clásicas hasta las teorías del poder relacional y multidimensional. Esta multiplicidad viene dada por la naturaleza interdisciplinaria que se propone el trabajo (Cuadro, 2013), en el que se incluyen dentro de las teorías de las relaciones internacionales a subdisciplinas como los estudios de política exterior, la integración regional, y el comercio internacional, mientras que se hace uso de otras áreas del conocimiento, como la política comparada y la macroeconomía para dar cuenta de fenómenos que van desde la percepción de los agentes estatales sobre la cooperación internacional, al impacto relativo de las inversiones extranjeras sobre las economías nacionales. Habiendo decidido contemplar una mirada de teorías, con base en los conceptos por ellas desarrollados y útiles a la presente tarea, el marco teórico tiene la cualidad de ser pragmático.

A este fin, se toma el concepto de *multipolaridad*, definido como un orden mundial en el que el control de los recursos políticos, económicos y sociales se concentra en diferentes polos de poder, cuyo peso se ve reforzado por los acuerdos intra y extrarregionales (Carr, 2010). Este concepto es útil a fin de describir el contexto relacional en el que se insertan los objetos de estudio, y en la medida en que presenta un poder explicativo suficiente para analizar las dinámicas

de las relaciones entre las potencias y la periferia a las que se aboca esta investigación.

Sin perjuicio de ello, en el contexto global contemporáneo es imposible obviar el rol preponderante de las relaciones económicas a la hora de caracterizar la configuración polar del sistema. En este sentido, es menester revisitar las teorías de cooperación entre Estados y del capitalismo global, en la medida en que hacen a dos partes de una misma entidad: las relaciones económicas internacionales. Por una parte, la *cooperación* es un término escurridizo que muchas veces genera más dudas que respuestas a la hora de su uso en la academia, debido a que su polisemia tiende a socavar su poder explicativo en el plano de las relaciones internacionales.

Para enfrentar este problema, se toma el aporte que hizo Helen Milner (1992) al compilar los diferentes abordajes del término en la noción de que la cooperación se da “cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o esperadas de los otros, a través de un proceso de coordinación de políticas” (p. 467). Esta definición permite analizar a los *regímenes de cooperación* bajo esta perspectiva, en la medida en que estos se basan en el principio de “ganar-ganar”, comprendido no solo como una contradicción a la teoría de los juegos de suma cero, sino también en términos procesuales que exceden a lo meramente económico para generar instancias de acercamiento en otras áreas de la baja política.

A partir de esta concepción de la cooperación, que tiende a posicionar a los Estados como actores únicos, monolíticos y antropomorfizados, la teoría del capitalismo global genera un aporte insoslayable en la medida en que ayuda a matizar la centralidad del Estado, al señalar que “el capitalismo supraterritorial le ha costado a los Estados contemporáneos uno de los principales marcadores de soberanía: a saber, el control completo y exclusivo de la moneda nacional y los mercados financieros asociados” (Scholte, 1997, p. 443). Esta acertada descripción del estado de la economía global a fines del siglo pasado no ha hecho más que acentuarse en los últimos años, lo que postula una advertencia metodológica, en tanto todo análisis de

las relaciones interestatales será incompleta en vistas a la incapacidad de los Estados de mantener un control estricto sobre los condicionantes estructurales de estas relaciones, lo que devenga en la imposibilidad de mantener registros confiables al cien por ciento.

Por otra parte, el ascenso de las grandes corporaciones económicas como actores de peso en el sistema internacional está íntimamente relacionado, tanto con el capitalismo global, como con la interdependencia compleja. Esto no hace más que verificar que el análisis realista centrado exclusivamente en las interacciones interestatales es incapaz de apreciar la magnitud real de la cooperación internacional y sus impulsores, en la medida en que existe –y se fortalece constantemente– una dimensión de poder aún más abstracta: la transnacionalidad. Estas advertencias, no obstante, no deben erigirse como disuasores a la hora de analizar el sistema global, dado que, si bien implican la parcialidad de cualquier análisis enfocado en los Estados, ello no conlleva su pérdida de relevancia en un mundo que aún se estructura en torno al régimen westfaliano compuesto por Estados-nación que mantienen, en la mayoría de los casos, altos niveles de eficacia a la hora de aplicar sus prerrogativas monopólicas de control social, gestión económica y representación externa.

Estrategia metodológica

Esta investigación se nutre de varios enfoques metodológicos que forman un acervo compuesto por tradiciones de varias disciplinas de las ciencias sociales, como la ciencia política, la sociología y las relaciones internacionales. Entre estos enfoques, se pueden identificar el método comparativo constante, el método comparado, y el método estadístico, como los principales. El uso de estos métodos no es en todos los casos simultáneo, sino que más bien ha contribuido al desarrollo de la investigación en sus diferentes estadios.

En un primer momento, el método comparativo constante (Glaser y Strauss, 2017) ha sido útil a la hora de analizar los documentos

oficiales de la RPC, a fin de establecer el basamento teórico del objeto de investigación a partir del análisis léxico de su propio autor intelectual. En una segunda instancia, el método comparado (Sartori y Morlino, 1994) se constituye en el fundamento tanto para la obtención de los datos, como para la selección de las técnicas de análisis usadas en su procesamiento. Por último, el método estadístico (Cortada de Kohan, 1994) es utilizado para la aplicación de las técnicas de análisis de las bases de datos recopiladas.

La tríada metodológica configurada arriba plantea la operacionalización de las dimensiones política y económica del principal tema de estudio, a saber, las relaciones entre ALC y la RPC. En este sentido, la dimensión política se operacionaliza, por un lado, en los indicadores léxicos que permiten esbozar los principios detrás de la IFRS y, por otro, en la variable *nivel de acuerdo político*, que utiliza los indicadores surgidos del análisis estadístico de las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU] para dar cuenta de la intensidad de dicho nivel (Fu, 2018). Por su parte, la dimensión económica se reduce a los indicadores: flujos totales de balanza comercial, flujos de IED, flujos de inversión en infraestructura y flujos de préstamos interestatales, cuyos valores permiten controlar los valores del nivel de acuerdo político, estableciendo de esta manera la dicotomía entre variable dependiente (esta última) e independientes (las demás).

En particular, la metodología propone una innovación en la medida en que recupera el indicador *correlación de votos de los Estados en organizaciones internacionales*, lo que es valioso para su aplicación en otros análisis que busquen establecer la intensidad de las relaciones entre diferentes actores estatales o interestatales. Sumado a ello, el análisis documental y discursivo a partir del método comparativo constante ha sido fundamental para la construcción de un marco teórico adecuado a la línea de la investigación en lo que respecta a la justificación teórica subjetiva de las relaciones internacionales e interregionales, y otro tanto para la concepción de las dinámicas intrarregionales.

La construcción de los objetos de estudio se realizó tomando –por una parte– a la RPC y a los EUA, en tanto son las potencias con intereses en pugna respecto a los países latinoamericanos, y –por otra– a siete países que funcionan como casos testigo de las dinámicas del resto de la región; estos países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Si bien estos son solo siete de los veinte países que componen América Latina (comprendida como la región sociopolítica de hablas latinas en el continente americano), juntos componen el 80,8 % de la población (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2018) y el 86,5 % del producto bruto interno de la región (Fondo Monetario Internacional, 2018), y agrupan los dos principales bloques comerciales: la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Dado la baja participación en estos porcentajes, esta representatividad es expandible a los países caribeños, por lo que en la investigación se habla de países latinoamericanos sin perjuicio de la inclusión de aquellos en la población estudiada.

Por su parte, para la conformación de una comparación de los efectos de las relaciones entre la RPC y los EUA, y estos países, se toman las nociones de heterogeneidad causal y diferenciales contextuales como guía (Adcock y Collier, 2001), haciendo principal hincapié en las diferencias con los abordajes que utilizan la homogeneización de las presunciones (Ragin, 2000). De esta manera, se busca salvar el sesgo metodológico señalado por Marradi et al. al hacer alusión a que “en sociología y ciencia política se tiende a hipotetizar relaciones lineales entre propiedades” (2018, p. 274).

La complejidad del análisis interdisciplinario constituye un desafío notorio a esta proposición; sin embargo, la acotación de estos a la comprensión de las dinámicas de cooperación facilita la adecuación de los aspectos de interés (Yetiv y James, 2016). A partir de lo investigado sobre las causales, los resultados institucionales y los efectos de estos procesos de cooperación, se realiza la corroboración de la hipótesis contrastando empíricamente el desarrollo de las relaciones económicas vis-à-vis el fortalecimiento de la vinculación política entre las potencias y los países periféricos mencionados.

Por su parte, la comparación entre los países latinoamericanos se hace a partir de un análisis con datos estadísticos secundarios. Se eligió un área geográfica homogénea para comparar entre entidades similares, buscando analogías (Caïs, 1997). Debido a dicha similitud, se prosiguió con un enfoque de “más semejantes”, en la medida en que la variable a observar es el nivel de acuerdo político con la RPC de cada país, que es disímil en todos los casos por la propiedad intrínseca de cada país para votar de manera independiente al resto, y de hacerlo de manera heterogénea. De otra forma, una correlación perfecta en los patrones de voto implicaría la ausencia de diferencias entre dos Estados y, con ello, la extinción de la necesidad de que existan como entidades diferenciadas (Hall, 2003).

La investigación se apoya en total en tres comparaciones, en la medida en que se comparan en un primer momento los valores de los votos en la AGNU entre los países latinoamericanos, y la RPC y los EUA –y por extensión, los patrones de votación resultantes– en un segundo momento, se compara diacrónicamente la evolución de la tendencia de esta variable política (que constituye la variable dependiente), así como la evolución de los cuatro indicadores económicos (que corresponden a las variables independientes del análisis); en una tercera instancia, ambos análisis se comparan a fin de determinar el grado de correspondencia que existe entre la incidencia que tienen las variables económicas en el posicionamiento político de cada país latinoamericano respecto a las potencias. En este sentido, se utiliza la comparación a partir de tres enfoques: uno estadístico, otro diacrónico, y otro *cross-national*, en la que se toman a los casos como parte del sistema internacional.

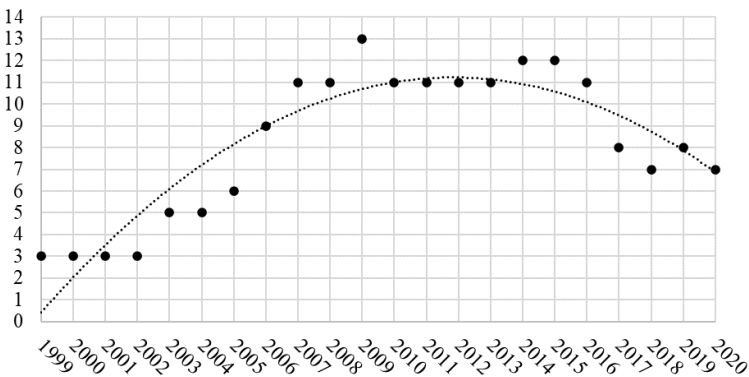
Por último, el acervo pragmático de teoría metodológica, sumado al conjunto de las técnicas de relevamiento y procesamiento de los datos, constituye una base de referencia para futuras investigaciones que amplíen el análisis de las relaciones entre países periféricos y potencias, tanto en el contexto de iniciativas de proyección de poder blando de estas últimas, como en coyunturas de relativa normalidad. Ello es así en la medida en que constituye un sistema

de herramientas metodológicas coherente que abarca todos los momentos de la investigación en las relaciones internacionales: desde la reconstrucción de la teoría que utilizan los propios actores estatales, hasta la comparación entre las distintas dimensiones de las relaciones entre ellos, y el grado de incidencia que unas dimensiones poseen sobre otras a lo largo del tiempo.

La Marea Rosa como variable interviniente

La demarcación temporal del análisis se realiza con base en dos factores: la aparición de la Marea Rosa –también denominada “Giro a la Izquierda”–, en los países latinoamericanos a partir del comienzo del presente siglo, y la inauguración de la IFRS por parte de la RPC en 2013. El primer factor configura un marco de referencia para las comparaciones que intentarán explicar el cambio en las dinámicas de cooperación entre la RPC y los países latinoamericanos, a partir de la concentración de los proyectos de cooperación chinos dentro de la IFRS. De ello se deriva que el corte más certero para el comienzo del análisis es 2013, y que este se extiende hasta donde existe disponibilidad de los datos de las variables señaladas, a saber, 2019.

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de países en ALC con gobiernos de la Marea Rosa



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos extraídos de <https://forodesaopaulo.org/partidos/>

Para este análisis, se tomó como referencia para determinar la pertenencia a la Marea Rosa a la lista conformada por Gabriel Fernandes Pimenta y Pedro Arantes (2014, pp. 6-7), en la que se indican los gobiernos de izquierda y centroizquierda más importantes desde comienzos de siglo en ALC. Esta lista fue complementada con los criterios proporcionados por Steven Levitsky y Kenneth Roberts (2011), cuyo cotejo permite concluir que son criterios compartidos por todos los partidos miembro del Foro de São Paulo. A partir de ello, para los fines de esta investigación se consigna como “Marea Rosa” al período en el que una mayoría de los países específicamente latinoamericanos tuvieron en el gobierno a partidos pertenecientes al Foro de São Paulo, una mayoría que se establece en once casos, dado los veinte países que componen a América Latina.

En consecuencia, es posible establecer que la Marea Rosa se extendió en nuestra región durante la década que va de 2007 a 2016, aunque ello es un recorte cuantitativo que, por supuesto, no logra abarcar la totalidad del fenómeno de la Marea Rosa que, en muchos aspectos, aún se encuentra en vigencia. No obstante las fechas de corte mencionadas, dado que para el análisis no se tomaron los veinte países, sino los siete más representativos, de acuerdo a como se consigna arriba, se determinó que el año de corte para el comienzo de la Marea Rosa en estos casos sea el 2006, en tanto en ese año asumió la presidencia Michelle Bachelet en Chile, sumándose a las presidencias de Néstor Kirchner en Argentina, Lula da Silva en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela, constituyéndose así una mayoría de cuatro casos sobre siete.

El uso de la Marea Rosa como variable interviniente en el análisis, en tanto parámetro de recorte temporal, no es azaroso, dado que responde a la necesidad de controlar el análisis sobre el impacto de la IFRS en el posicionamiento político de los países latinoamericanos de acuerdo con la variable de su política interna. De esta manera, es posible corroborar si existe correlación alguna entre los partidos de gobierno y el posicionamiento político internacional del país en cada uno de los casos.

Técnicas de análisis

Para la consecución de los resultados analíticos, se utilizaron técnicas de análisis léxico sobre las fuentes documentales y discursivas para la construcción del marco argumental sobre el que se basa la IFRS. Entre estas fuentes se encuentran los documentos finales de las cumbres China-CELAC, los discursos de Xi Jinping en los Foros de la Ruta de la Seda, así como los libros blancos de la RPC respecto a ALC.

Por su parte, se emplearon técnicas de análisis estadístico sobre las bases de datos económicos, y de las votaciones en la AGNU. Para el análisis de estas últimas, se utiliza la base de datos elaborada por Voeten (2013), que fue limpiada con software especializado para obtener los puntos de datos pertinentes para esta investigación. De este modo, se tomaron los valores de los votos que los siete países latinoamericanos que son objeto de estudio han emitido en la AGNU entre 2006 y 2019. Dichos valores se encuentran expresados en la base de datos como “1” para “positivo”, “2” para “abstención” y “3” para negativo, no habiéndose computado las ausencias que hubo en el período estudiado. Estos valores fueron sometidos a un análisis de correlación, utilizando el coeficiente de correlación de Spearman (r_s), con los valores de la RPC y de los EUA, respectivamente, para cada país y año. Ello ha permitido apreciar la evolución diacrónica del nivel de acuerdo –es decir, la correlación– en la asunción de posturas frente a los asuntos elevados a consideración de la AGNU.

En lo que respecta a los indicadores económicos, se realizó un análisis comparado a partir de las variables que cumplimentan el requisito de pertinencia, y de las que existen bases de datos disponibles que cumplan con los criterios mínimos de comparabilidad. Respecto al primer requisito, se han seleccionado la balanza comercial, las inversiones extranjeras directas, los proyectos de infraestructura y el financiamiento interestatal como los indicadores más representativos de la integralidad de las relaciones económicas entre Estados.

A partir de ello, se avanzó en el análisis comparado de las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos seleccionados (a partir de los datos extraídos de la base de Comtrade de las Naciones Unidas), y de las inversiones extranjeras directas llevadas a cabo en la región por la RPC (tomando los datos proporcionados por la Red ALC-China) y por los EUA (utilizando los datos del *Bureau of Economic Analysis* del gobierno estadounidense). En ambos casos, los datos son comparables dado que son reportados por la RPC y los EUA, respectivamente. Por ello, los análisis se hacen teniendo en cuenta la advertencia metodológica de que los resultados están sujetos a la calidad de los datos que reportan los Estados soberanos, ante la ausencia de fuentes alternativas.

Por su parte, las variables de la inversión en infraestructura y el financiamiento estatal de la RPC en los países casos serán analizadas tomando los datos de la base de la Red ALC-China, y del programa *Inter-American Dialogue* de la Universidad de Boston, respectivamente. En ambos casos, los datos han sido recopilados de manera independiente por los investigadores autores de las bases. Los mismos no pueden ser comparados con los datos correspondientes a los de los EUA, dada la falta de disponibilidad de bases al respecto.

En estas bases, sobre financiamiento (de la Universidad de Boston) e infraestructura (de la Red ALC-China) no todos los países caso poseen datos para todos los años analizados, y dado el pequeño tamaño de la base, en la que los puntos de datos alcanzan solo 98 en el mejor de los casos, no ha sido posible indizar los datos económicos en su totalidad para la realización de correlaciones con una significación estadística adecuada. Asimismo, dado que estas bases no poseen contrapartes que agrupen los datos correspondientes a dichas variables en el caso estadounidense, implica la imposibilidad de comparar los valores de estas dos variables en las relaciones con sendas potencias.

No obstante, se ha optado por no abandonar su análisis dado que son dos variables económicas que han sido fuertemente influenciadas por la IFRS. Para salvar la distancia metodológica, se ha optado

por realizar los análisis estadísticos a partir de díadas, en vez de agregar los valores de todas las variables económicas en un solo índice. Asimismo, para que ello no impida la posibilidad de establecer un panorama sistemático de la evolución de las relaciones económicas antes y después de la expansión de la IFRS a ALC, se acude al soporte visual que aportan los gráficos para asistir al lector a la hora de analizar las tendencias evolutivas de estas variables

A partir de estos análisis, se compararon los nueve casos seleccionados en su dimensión política, estableciendo una categorización a partir de la dinámica de la tendencia entre 2006 y 2019, categorizando a los resultados de la siguiente manera: si el coeficiente de correlación se acerca a 1, se considera que existe una tendencia de acuerdo político en el período señalado; si, en cambio, se acerca a 0, se considera que existe una descoordinación entre los países; y finalmente, si el coeficiente se acerca a -1, se considera que hay un desacuerdo político entre sendos países.

En una segunda instancia, se compararon los valores de los cuatro indicadores económicos de los países latinoamericanos respecto a la RPC y los EUA, respectivamente, de acuerdo con la tendencia que han tenido entre 2006 y 2019, a fin de promediar su variación y encuadrarla en alguna de las siguientes categorías: si la tendencia es creciente, ello se traduce en una mayor incidencia de alguna de las dos potencias; si la tendencia es estable, implica una incidencia nula; finalmente, si la tendencia decrece, ello significa una menor incidencia de las potencias en la economía de los países latinoamericanos en cada período anual.

A partir de ambas categorizaciones, en un tercer momento, se comparan los tipos categoriales para los siete casos, a fin de buscar semejanzas, diferencias, continuidades y rupturas en las relaciones político-económicas de los países latinoamericanos con las potencias, tanto respecto a los dos períodos temporales analizados, –a saber, los septenios anterior y posterior a la implementación de la IFRS, como entre sí. De este análisis comparativo surgieron los resultados generales de la investigación, en la medida en que son capaces

de responder el primer interrogante, que hace referencia al impacto de las tendencias de las relaciones económicas entre la RPC y los países caso –tanto antes de la IFRS, como en el marco de esta– sobre el nivel de acuerdo político entre ellos. Asimismo, se pudo establecer un estado general de las relaciones económicas y políticas de manera independiente unas de otras, aunque con el añadido de generar comparaciones que permiten responder el segundo interrogante de esta investigación, a saber, en qué medida se relacionan las tradiciones políticas contrahegemónicas de la RPC y de ALC, de cara al hegemón global, los EUA.

Resultados

Fundamentos de la política exterior china contemporánea hacia ALC

Del análisis léxico a través del método comparativo constante de documentos y discursos clave del gobierno chino y Xi Jinping, respectivamente, se ha podido establecer un patrón discursivo que se apoya principalmente en el concepto de “cooperación” para definir las relaciones bilaterales o multilaterales con los países latinoamericanos. De ello se desprende la necesidad de fortalecer el marco teórico que sostiene a dicho concepto, en términos generales en las relaciones internacionales, pero especialmente en lo que implica para el pensamiento de la política exterior china.

En este sentido, y a partir del énfasis que la dirigencia china le otorga a este concepto –como se ha corroborado a partir de las figuras 1 y 2–, es posible pensar que la cooperación funge como principio rector de su política exterior, en tanto implica no solo la colaboración directa con otros actores en asuntos varios, sino que en términos relacionales permite la consolidación de relaciones interestatales horizontales a la vez que socava la jerarquización propia de las relaciones hegemónicas. Ello no implica que la RPC se relacione –ni se pueda relacionar– de igual a igual con sus contrapartes latinoamericanas,

pero sí puede generar un discurso en torno a ello, apuntalado por la idea del desarrollo como objetivo teleológico compartido.

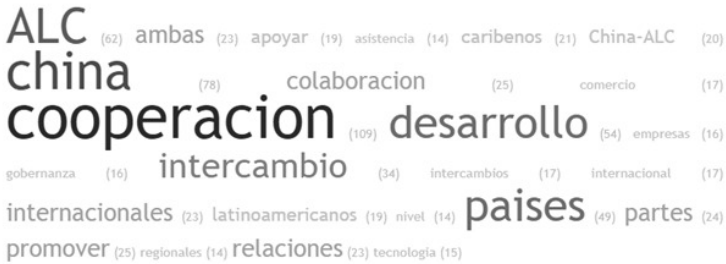
Figura 1. Nube de palabras del libro blanco de la RPC sobre ALC de 2008



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2008).

Un primer análisis que parte del fenómeno del sobreuso del concepto de cooperación se genera alrededor del interrogante de hasta qué punto las relaciones que se construyen a partir de la IFRS son cooperativas, y cuándo pueden llegar a convertirse en hegemónicas. Es decir, la propia asimetría de las relaciones entre la RPC y los países latinoamericanos conspira contra el mantenimiento de relaciones de cooperación a largo plazo, en tanto una de las partes tiene la capacidad para llevar a cabo sus objetivos unilateralmente. Aquí se genera un dilema de confianza que puede ser explicado a través de varios modelos de las teorías de los juegos, así como de las teorías de la acción colectiva, aunque ello excede los objetivos de esta investigación.

Figura 2. Nube de palabras del libro blanco de la RPC sobre ALC de 2016



Fuente: elaboración propia sobre la base del Foro China-CELAC (2016).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la cooperación como mecanismo de minimización de riesgos, a partir de la puesta en común de las eventuales pérdidas relativas (Milner, 1992). En este sentido, el establecimiento de relaciones materiales cooperativas (como lo propone la IFRS) posee fuertes incentivos para generar procesos de multilateralización de las relaciones internacionales, y con ello apuntalar polos de poder relativamente más independientes de las potencias. Ello, no obstante, se ve obstaculizado en este caso concreto por la naturaleza de dichas relaciones materiales cooperativas: en lugar de establecer redes de intercambio multilateral, la IFRS está pensada sinocéntricamente, en un esquema en el cual la RPC se relaciona bilateralmente con cada país negligiendo los mecanismos multilaterales de cooperación. El caso de la latencia persistente del Foro China-CELAC es un claro ejemplo de esta dinámica; es decir, es un punto de encuentro pensado para multilateralizar la cooperación transpácifica, cuya actividad ha quedado trunca y en la práctica no funciona más que como un mecanismo institucional anquilosado vaciado de significancia para la mayoría de las partes.

Finalmente, estos argumentos se ven reflejados también en la inversión del protagonismo de los conceptos en los documentos que tienen que ver con la relación de la RPC con la CELAC, la Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial y el Plan de Cooperación 2015-2019 del Foro China-CELAC, cuyo análisis se detalla en las

figuras A1 y A2 del anexo, y en los que se invierte la relación entre los conceptos centrales *cooperación* y *China*, y este último gana preponderancia, manteniendo a las referencias a ALC en un tercer lugar. Ello da clara cuenta de las modificaciones en la autopercepción de la RPC a la hora de negociar documentos de manera conjunta, en los que prioriza la autorreferencia, a diferencia de los documentos destinados a persuadir a otros países, como los libros blancos arriba mencionados, en los que prioriza el uso del concepto *cooperación*.

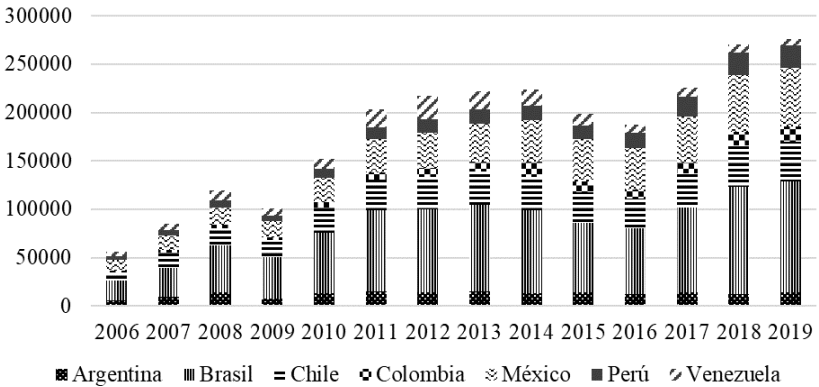
Impacto económico de la IFRS en ALC

Como se mencionó en el apartado metodológico, a fin de describir la dimensión económica de la cooperación entre ALC y la RPC, se utilizaron cuatro indicadores: los flujos de las balanzas comerciales totales, de la IED, de la inversión en infraestructura, y de los préstamos interestatales.

Balanza comercial total

En el gráfico 2 se puede apreciar que existe una clara tendencia lineal alcista en el volumen del flujo comercial con la RPC, en una relación en la que, si bien algunos países no han visto aumentos demasiado significativos en el período analizado, como Argentina o Venezuela, la media entre los siete países ha casi quintuplicado la participación de la RPC en el comercio exterior. No obstante, se advierte también que la mayor parte de esa suba se dio en los años anteriores a la IFRS, y que la irrupción de esta última es en realidad concurrente con un descenso en los flujos comerciales, que solo volvieron a recuperarse luego de 2017.

Gráfico 2. Flujo comercial de bienes con la RPC por país entre 2006 y 2019
(en millones de USD nominales)

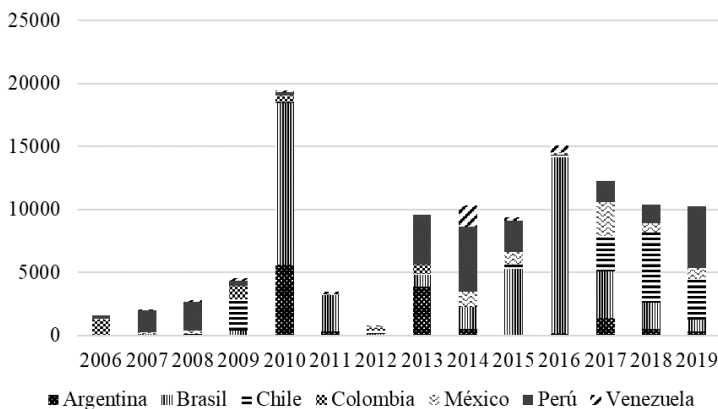


Fuente: elaboración propia sobre la base de la ONU (2021).

Inversión extranjera directa

El flujo de IED china en los países latinoamericanos es mucho más errático que el comercio, como lo demuestra el gráfico 3. En este caso, es posible observar una suba dramática en el flujo de IED en 2013 respecto a los años anteriores, fenómeno que se puede argüir, es atribuible a la IFRS. No obstante, si bien desde 2006 el flujo de IED se ha octuplicado hasta 2019, se mantiene en niveles casi estables respecto a 2013. Lo que se ha modificado en este septenio son los países receptores de la IED: mientras que en 2013 los protagonistas fueron Argentina y Perú, hacia 2019 los principales receptores eran Perú y Chile, con una breve suba de las inversiones en Brasil en 2015 y 2016, que luego se revirtió en los años subsiguientes. Es notoria, asimismo, la casi desaparición de la IED en Argentina y Venezuela después de 2017.

Gráfico 3. Flujo de IED china por país entre 2006 y 2019 (en millones de USD nominales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de REDALC-China (2020a).

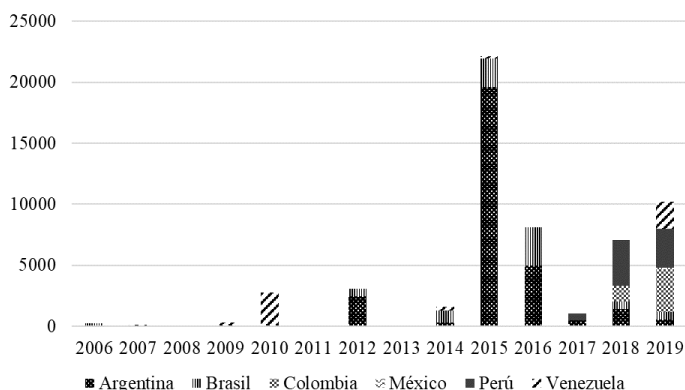
Inversiones en infraestructura

Los proyectos de infraestructura chinos acordados en los países caso muestran aún más marcadamente el incremento en los montos a partir de la IFRS que la IED, como lo señala el gráfico 4: de pasar de invertir unos pocos miles de millones esporádicamente en el septenio anterior a 2013, se pasó a las monumentales inversiones previstas para la construcción de proyectos como las centrales nucleares Atucha III y IV, y represas hidroeléctricas Cóndor Cliff-La Barrancosa y Kirchner-Cepernic en Argentina. Estos proyectos fueron replicados en la Central Hidroeléctrica Belo Monte en Brasil, la Autopista al Mar 2 y el Metro de Bogotá en Colombia, la carretera Huanuco-La Unión-Huallanca y el puerto de Chancay en Perú, solo por nombrar los más destacados.

Si bien la mayoría de estos proyectos ha alcanzado algún nivel de concreción luego de la firma de los contratos, otros han sido detenidos por completo, como en el caso de los proyectos en Argentina, fruto, en gran parte de debates políticos internos luego de la salida del

gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Del Bene, 2018). Asimismo, es notoria la ausencia por completo de Chile en la adjudicación de estos proyectos.

Gráfico 4. Monto de los proyectos de infraestructura contratados con empresas chinas, por país entre 2006 y 2019 (en millones de USD nominales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de REDALC-China (2020b).

Préstamos soberanos

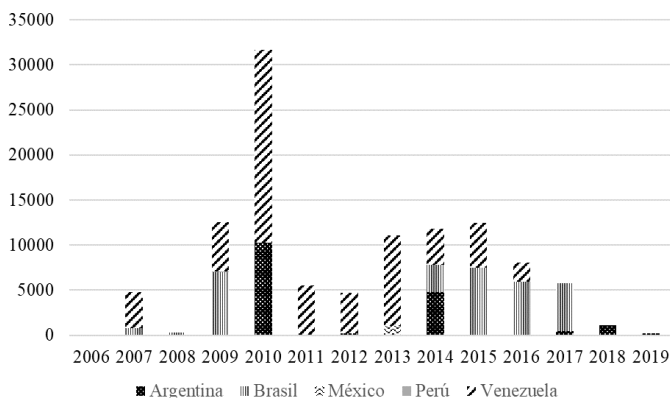
Los préstamos a los Estados de la región también poseen algunas ausencias: tanto Chile como Colombia no han solicitado ningún tipo de asistencia crediticia a bancos estatales chinos en el período analizado, como lo marca el gráfico 5. Asimismo, Perú solo solicitó 50 millones de dólares en 2009 al Banco de Desarrollo de China, y México 1000 millones al Banco de Exportación e Importación de China en 2013. Esto denota una relativa aversión por parte de los socios de la Alianza del Pacífico hacia el endeudamiento con la RPC, que no comparten sus contrapartes del Mercosur.

Tanto Argentina como Brasil y Venezuela han sido asiduos deudores de los bancos políticos chinos, aunque con algunos matices.

Mientras en Argentina los empréstitos de mayor magnitud han tenido que ver con el financiamiento de infraestructura, en línea con los proyectos de inversión chinos en ese sentido, en Brasil los desembolsos han aportado principalmente al financiamiento de deuda y comercio, así como a acuerdos de cooperación bilateral. Por su parte, Venezuela, por mucho el mayor deudor a la RPC en ALC ha utilizado los préstamos para financiar los proyectos de exploración y extracción de petróleo de PDVSA.

El caso del financiamiento soberano reviste un particular interés para su análisis, dado que, si bien se aprecia una marcada disminución de los empréstitos a partir de 2015, la tendencia no es explicable en todos los casos por los mismos fenómenos. Por una parte, el fin del endeudamiento con la RPC en Argentina y Brasil es concurrente con la salida de los gobiernos de la Marea Rosa en ambos países, pero en Venezuela el hecho es mucho más complejo para explicar, máxime si se tiene en cuenta que coincide con el fin del flujo interno de IED china y con un marcado decrecimiento del comercio bilateral. En este caso, es posible argumentar que la combinación de dificultades económicas y políticas a las que se ha enfrentado el gobierno del PSUV está detrás del enfriamiento de las relaciones económicas con china. Los tres casos comparten, no obstante, la cualidad de que los cambios en las relaciones económicas –al menos en lo que hace a financiamiento soberano– responde más a razones de la política interna de los países que a las relaciones con la RPC en sí.

Gráfico 5. Monto prestado por parte de bancos estatales chinos a los Estados, por país entre 2006 y 2019 (en millones de USD nominales)

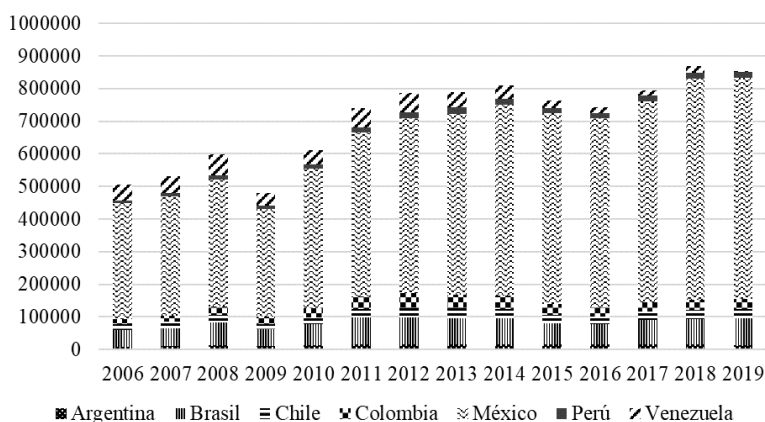


Fuente: elaboración propia sobre la base de Gallagher y Myers (2021).

Relaciones económicas de ALC con EUA y comparación con la RPC

A fin de establecer un método de control en el análisis de las relaciones entre la RPC y ALC, se tomaron a las relaciones económicas de esta última con EUA respecto a los datos disponibles sobre los flujos comerciales y de IED, para establecer un parámetro con el cual comparar las dinámicas descritas arriba. El gráfico 6 es la contraparte del gráfico 2, y muestra la evolución de los flujos comerciales totales (incluye a las importaciones, a las exportaciones y a las reexportaciones) entre ALC y los EUA.

Gráfico 6. Flujo comercial de bienes con los EUA por país entre 2006 y 2019
(en millones de USD)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ONU (2021).

La primera diferencia que se observa entre los gráficos es escalar: mientras que los flujos totales con la RPC apenas superan los 250 mil millones de dólares en 2019, los flujos con los EUA se alzan sobre los 850 mil millones en el mismo año. Sin embargo, a simple vista es posible observar que ello no se debe a una situación en la que todos los países posean flujos proporcionalmente superiores con los EUA, sino que el caso extremo mexicano acapara más del 80% de los flujos totales.

Tabla 1. Correlación entre las balanzas comerciales totales con la RPC
y los EUA por país entre 2006 y 2019

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Correlación de Pearson	0,844**	0,879**	0,879**	0,640*	0,991**	0,841**	0,432
Sig. (bilateral)	<0,001	<0,001	<0,001	0,014	<0,001	<0,001	0,123
N	14	14	14	14	14	14	14

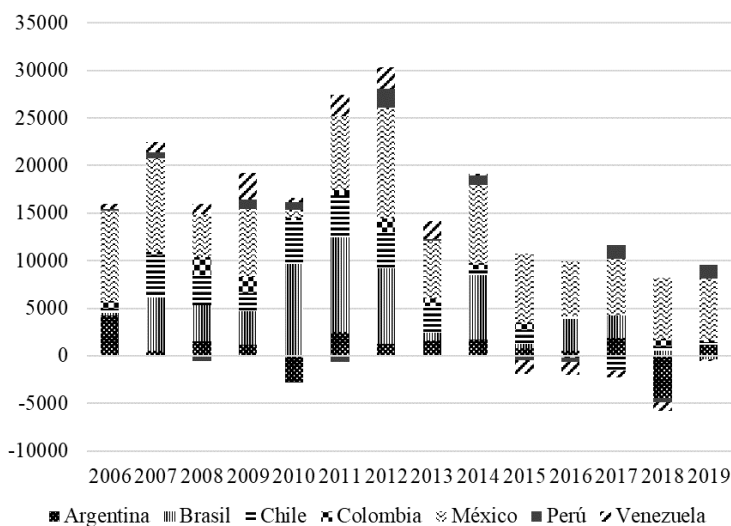
** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

* La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

En cambio, se debe apreciar que una mayoría de los siete países posee una mayor cantidad de flujo comercial con la RPC que con los EUA. El pionero es relevar al mercado estadounidense como su principal socio comercial fue Chile en 2009, seguido por Brasil en 2011, Perú en 2017 y Venezuela en 2019. Si bien caben aclaraciones para todos estos casos, la tendencia general de los países (excepto México y, en menor medida, Colombia) ha sido aumentar exponencialmente el comercio con la RPC, relegando en términos relativos a los EUA. El reemplazo de los EUA por la RPC como primer socio comercial no debería, sin embargo, interpretarse tajantemente como un repliegue hacia Oriente. Tal como muestra la tabla 1, excepto en el caso venezolano, existe una correlación estadísticamente significativa que indica una alta correspondencia entre las dinámicas del comercio con los EUA y la RPC.

Gráfico 7. Flujo de IED estadounidense por país entre 2006 y 2019 (en millones de USD)



Fuente: elaboración propia sobre la base del Bureau of Economic Analysis (2021).

En lo que hace a los flujos de IED, es apreciable en el gráfico 7 que existe una desinversión por parte de los EUA desde 2012, con algunos países teniendo flujo negativo de inversión en los años recientes, como Argentina, Perú y Venezuela. Esto contrasta claramente con los flujos de IED chinos, que como se mencionó arriba, se encuentran estancados en torno a los 10 mil millones de dólares por año para los siete países. Esta diferencia se puede observar en la tabla 2, en la que los coeficientes de correlación son mucho más dispares que con lo que sucede con el comercio, a la vez que poseen niveles de significación muy superiores al 0,05.

Tabla 2. Correlación entre los flujos de IED de la RPC y los EUA por país entre 2006 y 2019

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Correlación de Pearson	-0,373	0,244	-0,531	0,330	-0,091	0,153	-0,170
Sig. (bilateral)	0,189	0,401	0,051	0,250	0,756	0,601	0,561
N	14	14	14	14	14	14	14

Fuente: elaboración propia.

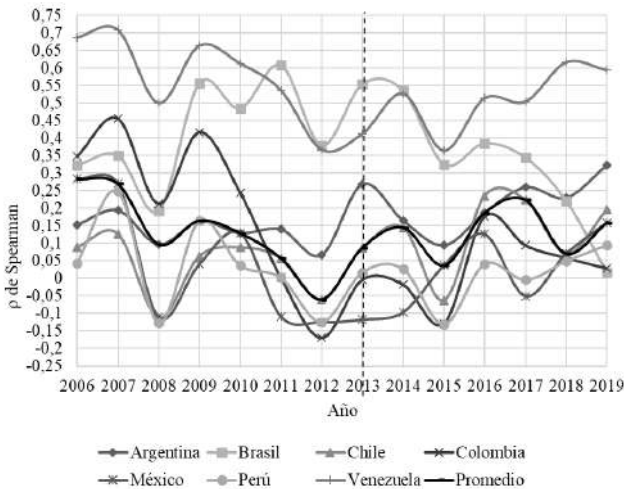
Otra diferencia clave entre las dinámicas de la IED china y estadounidense son los países destinatarios: mientras que las inversiones chinas se han abocado principalmente a Chile y Perú en los últimos años, existe una clara preferencia por parte de los inversores estadounidenses por invertir en México, algo que resulta lógico en el marco del viejo TLCAN. No obstante, en ambos casos se aprecia una diversificación relativa de los destinos de inversiones que hace pensar en un abordaje más multilateral de la región por parte de las potencias en este respecto, aún si las inversiones se encuentran estancadas o en franco retroceso.

Nivel de acuerdo político de ALC respecto a la RPC y los EUA

El análisis del posicionamiento político relativo se realizó a partir de los niveles de acuerdo político entre la RPC y ALC, de manera comparada con los EUA. Dicho nivel de acuerdo se ha operacionalizado en la forma de los patrones de votaciones en la AGNU, que es el único organismo multitemático que agrupa a casi la totalidad de los Estados del mundo.

Del gráfico 8 se desprende que las correlaciones de votos de algunos países latinoamericanos como Brasil y Venezuela con la RPC han sido fuertes durante toda o gran parte de la serie que va de 2006 a 2019, aunque con importantes fluctuaciones. Por su parte, el resto de los países analizados muestran correlaciones muy débiles, aunque se aprecia una tendencia de incremento hacia correlaciones más positivas, lo que se expresa en que la ρ promedio entre los siete países pasó de 0,09 en 2013 a 0,16 en 2019.

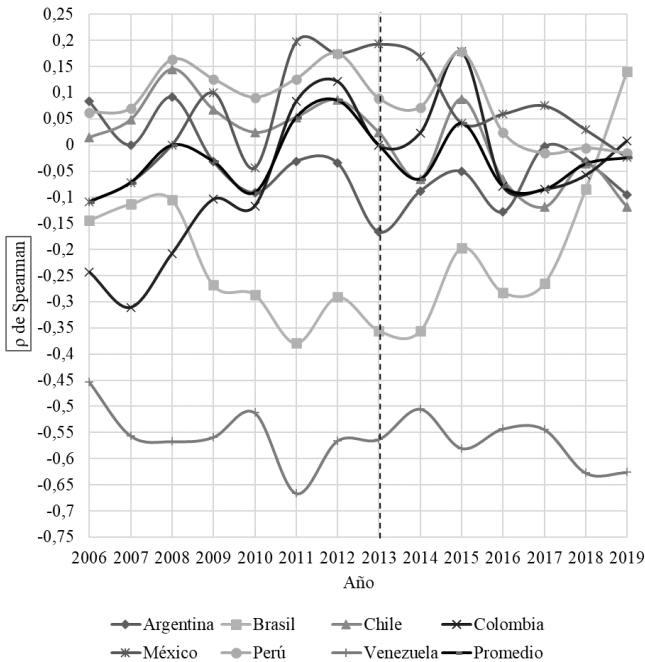
Gráfico 8. Evolución de la correlación de los votos respecto a la RPC en la AGNU, por país entre 2006 y 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Voeten (2013).

No obstante, a partir de estos niveles –y siendo las correlaciones significativas en el nivel de 0,05, por lo menos–, se debe indicar que estadísticamente la correlación continúa siendo demasiado débil como para poder concluir que existe algún grado de acuerdo político en líneas generales entre los países caso y la RPC. La excepción, claro está, es el caso extremo de este análisis, Venezuela, que mantiene una correlación fuerte, de con una ρ de 0,59 en 2019. En el extremo opuesto se encuentran Brasil y Colombia, con una ρ de 0,02 y 0,03 respectivamente. La oposición entre estos casos es posible argüir a primera vista, responde a razones de política interna, dada la postura política en el eje izquierda-derecha de los gobiernos de cada caso.

Gráfico 9. Evolución de la correlación de los votos respecto a los EUA en la AGNU, por país entre 2006 y 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Voeten (2013).

En el caso de las correlaciones con los EUA, en primer lugar, se debe advertir que en el gráfico 9, si bien sigue mostrando el mismo tamaño de escala, sus valores son diferentes, dado que reflejan correlaciones que, a la inversa que lo que sucede con el caso chino, tienden a estar en terreno negativo. A partir de ello, es notorio que desde la implementación de la IFRS los valores de ρ de la mayoría de los casos han convergido en torno a 0, señalando una tendencia hacia la no correlación con la potencia norteamericana. Los casos extremos son, una vez más Brasil y Venezuela: en el primer caso, ρ pasó de demostrar una correlación negativa débil a una positiva débil en tan solo dos años luego de la salida del poder del Partido de los Trabajadores; en el caso venezolano, la correlación se mantiene fuerte en términos negativos, con una leve tendencia hacia niveles aún más fuertes durante toda la serie.

En perspectiva comparada, si se analizan ambos gráficos, es posible apreciar que existe una correlación de segunda instancia relevante entre los valores de ρ , en la medida en que en ambos casos, el *spread* entre los valores máximos y mínimos de los casos (excluyendo a Venezuela) son de 0,3 y 0,26 puntos respectivamente, retornando a niveles similares a los del comienzo de la serie, mientras que habían alcanzado los 0,67 y 0,55 puntos respectivamente en 2013, el año del comienzo de la implementación de la IFRS. Dado el nivel de significación estadística del análisis, es posible aseverar que, si bien la aparición de la IFRS no coincidió en mayores niveles relevantes de correlación de los países analizados respecto a la RPC, ni menores niveles respecto a los EUA, sí coincidió con una caída abrupta del *spread* entre los valores de los países, señalando una tendencia hacia la convergencia en los niveles de acuerdo político con ambas potencias, que se mantienen en ambos casos cercanos a cero, y por lo tanto señalan correlaciones muy débiles o casi inexistentes.

Niveles de acuerdo político y variables económicas

Luego de analizar las tendencias básicas de los niveles de acuerdo político entre los siete países latinoamericanos y las potencias durante los siete años anteriores y posteriores a la implementación de la IFRS, es necesario contrastarlas con las económicas, a fin de establecer si existe acaso algún tipo de correlación entre ellas. Para ello se han realizado correlaciones de Pearson con los valores de ρ de los votos en la AGNU entre los países latinoamericanos y la RPC, por un lado, y los valores de los flujos de las balanzas comerciales totales, de la IED, de las inversiones en infraestructura, y de los préstamos soberanos, respectivamente.

Dado el pequeño número de casos, las correlaciones se presentan erráticas, lo que responde a que son significativas –en la mayoría de los casos– solo a niveles muy superiores al 0,05, y por lo tanto esos valores no han sido incluidos en el cuerpo del informe. No obstante, a fin de facilitar la información al lector, las cuatro tablas resultantes del análisis (A1, A2, A3 y A4) pueden ser consultadas en el anexo.

Discusiones

En esta investigación se analizaron las relaciones políticas y económicas de siete países latinoamericanos con la RPC, antes y después de la creación de la IFRS, y se compararon con las relaciones con los EUA. A partir de estos análisis se abren algunas discusiones en torno a los efectos que ha tenido la IFRS en el posicionamiento político sistémico de los países latinoamericanos, al utilizar la comparación del nivel de acuerdo político entre estos países periféricos y las dos principales potencias globales.

En primer lugar, es posible constatar empíricamente que el lenguaje que utiliza la RPC para referirse a ALC, y en particular a la IFRS, que suele asociarse a conceptos como *cooperación y desarrollo*, está lejos de reflejar la realidad de las relaciones entre ambos actores.

Tanto es así que desde la implementación de la IFRS se ha ralentizado el crecimiento del comercio, las inversiones tanto directas como de infraestructura se mantienen estancadas en niveles relativamente magros, y la cooperación financiera a través de préstamos soberanos se encuentra casi extinta. Si bien en un primer momento, en 2013, se sintieron los beneficios esperables de un megaproyecto de la envergadura de la IFRS, en el septenio siguiente se ha constatado que la política promotora del estrechamiento de las relaciones económicas no ha logrado sostenerse en el tiempo, a pesar de los discursos que se repiten en ese sentido.

En segundo lugar, este análisis ha permitido arribar a la conclusión de que, en los últimos años de la serie, de manera concurrente con la aparición de la IFRS, se ha dado un incremento positivo en el nivel de acuerdo político de los países latinoamericanos analizados respecto a la RPC, y que dicho incremento resulta en gran medida inversamente proporcional al nivel de acuerdo político con los EUA. Sin embargo, a partir de los datos analizados se demuestra que los niveles de acuerdo, a pesar de las tendencias mencionadas, se mantienen muy débiles para resultar relevantes, por lo que los países latinoamericanos analizados demuestran un alto grado de independencia a la hora de expresar su posicionamiento político en el sistema internacional.

En tercer lugar, la comparación de los niveles de acuerdo político con la evolución de las relaciones económicas entre los actores ha sido uno de los resultados principales de esta investigación, dado que ha echado por tierra el argumento de que un megaproyecto económico impulsado por una potencia como lo es la IFRS es capaz de modificar las preferencias en materia de política exterior de los países beneficiarios. Para ello, el análisis a partir de la comparación y correlación de los datos políticos y económicos ha permitido arrojar luz en torno a un asunto que se ha tornado controversial tanto en la política como en la academia de la región.

Por último, el análisis tanto de las dinámicas políticas como económicas de la alta política latinoamericana han demostrado una

fuerte sinergia respecto a cuestiones de su baja política, como el cambio del partido de gobierno. En este sentido, el uso de la variable de control *Marea Rosa* ha resultado oportuna en la medida en que es capaz de explicar parcialmente los fenómenos analizados y los valores que han tomado los indicadores durante los años estudiados. En particular para los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, que son los países en los que más fueron modificadas las políticas de Estado a partir de la asunción al gobierno de los partidos del Foro de São Paulo, han sido buenos indicadores para detectar correlaciones entre la salida del gobierno de partido de izquierda y el enfriamiento de las relaciones financieras con la RPC (en los casos argentino y brasileño), o el mantenimiento de fuertes niveles de acuerdo político en la medida en que se mantiene en el gobierno un partido de izquierda (en el caso venezolano). Sin dudas, sistematizar el uso de la *Marea Rosa* como variable de control tiene el potencial de añadir poder explicativo a las investigaciones que se dedican a la política exterior de nuestra región.

Conclusiones

Estas discusiones que, si bien se basan sobre la corroboración empírica del fracaso de la IFRS en ALC en tanto megaproyecto económico, y en la poca o nula incidencia sobre el posicionamiento político de los países medianos que fueron su objetivo, y que se han relevado en este análisis, abren la puerta, sin embargo, a más y mejores investigaciones que procuren analizar el impacto de una política exterior de esta complejidad, en particular sobre terceros países. Ello es especialmente cierto para las políticas grandilocuentes que suelen diseñar las potencias, como el flamante megaproyecto del G7 “*Build Back Better*”. En este sentido, las herramientas metodológicas y las discusiones teóricas expuestas en esta investigación se postulan como un mojón en el análisis de las relaciones internacionales en

clave relacional, en un contexto globalizante y una configuración de poder multipolar.

Si bien –dada la naturaleza contemporánea de los fenómenos analizados– el período que aborda esta investigación es relativamente acotado, la extensión de esta línea de investigación en el tiempo tendrá la capacidad de fortalecer o cuestionar las respuestas que hasta aquí es posible dar a los interrogantes planteados en la introducción. Las discusiones que surgen a partir de los resultados de la investigación permiten aseverar que la IFRS no ha afectado de manera significativa las relaciones económicas entre los países latinoamericanos, y la RPC y los EUA, y al mismo tiempo solo es posible constatar una correlación temporal respecto a las relaciones políticas entre estos actores. Por su parte, esta correlación muestra una relativa complementariedad entre las políticas exteriores china y latinoamericana, en la medida en que la iniciativa de la RPC de expandir su presencia económica en ALC ha sido concurrente con una convergencia del nivel de acuerdo político de los países latinoamericanos con las potencias, con una tendencia hacia la autonomía.

En este sentido, se ha demostrado que ALC es mucho más capaz de hacer frente a los nuevos desafíos de las disputas de poder entre las potencias de lo que se suele pensar. Ello se aprecia bien en el cierre del *spread* en el nivel de acuerdo político entre los países analizados: mientras que las ansias de una potencia siempre tienden a buscar mayores niveles de acuerdo político con los países periféricos, los varios tipos de regímenes internacionales que configuran el *spaghetti bowl* de integración regional en ALC han constituido una red de contención para estas expectativas, generando las condiciones propicias para un acercamiento de las posiciones políticas sistémicas entre los países de la región, curiosamente más cerca de la no correlación con las potencias que de la correlación positiva o negativa con ellas.

Por otra parte, y de acuerdo con esta idea, ha sido el multilateralismo a la hora de tomar decisiones (como lo son los votos en la AGNU que fueron analizados más arriba) lo que le ha permitido a los países grandes y medianos de ALC avanzar en la consolidación de su

autonomía, no solo nacional, sino también regional. Ante un mundo en el que cada vez se constituyen más polos de poder, y en el que, consecuentemente, las potencias buscan cooptar a más socios incondicionales para fortalecer sus posiciones de superioridad relativa, los mecanismos de solución de problemas y toma de decisiones que a más Estados periféricos atraigan serán los que no solo prevalecerán por sobre las imposiciones de las potencias, sino que también constituirán los futuros regímenes internacionales, y con ello un orden global más justo e inclusivo.

En este sentido, se puede argumentar que se corrobora parcialmente la hipótesis central de la investigación, en la medida en que los niveles relativamente altos de independencia que muestran los análisis estadísticos desarrollados arriba implican un mayor nivel de autonomía respecto a los polos de poder, y por lo tanto consolidan la posición de ALC como un actor central en el sostenimiento de una configuración sistémica multipolar, aunque ello no se derive de una relación causal respecto a las dinámicas económicas de la IFRS en la región. De ello se desprende que la *cooperación económica* que demuestran los países latinoamericanos con las potencias no redundan automáticamente en una *cooperación política*, sino que esta se constata, en vez, entre los propios países en la medida en que queda demostrada la convergencia de sus niveles de acuerdo político.

Esta distinción entre las dimensiones de cooperación, que puede ser discutida en la medida en que representa a grandes rasgos los hallazgos de esta investigación, permite, no obstante, identificar con mayor claridad un fenómeno de acercamiento político entre los países de la región, más allá de que ello sea medido en contraste con las potencias. En este sentido, se puede apreciar la incipiente formación de un nuevo polo de poder en ALC que como características fundamentales presenta el mantenimiento de canales de cooperación económica con las potencias, mientras tiende a posicionarse de forma independiente frente a la cooperación política con ellas. Si bien este fenómeno no puede atribuirse a una decisión política voluntaria y consensuada entre los países parte, la simple coincidencia de los

patrones de posicionamiento político es capaz de generar una sinergia institucional que arribe hacia regímenes de cooperación voluntarios que reactiven los procesos de integración aletargados de la región.

Finalmente, es meritorio indicar que, si bien este fenómeno de convergencia política se puede observar en el período de implementación de la IFRS en ALC, ello no surge como una relación causal sino correlacional, por lo que no es posible afirmar que aquella ejerza una injerencia directa sobre dicho fenómeno. No obstante, tampoco es posible descartar que, en la medida en que la irrupción de la RPC en ALC haya sido percibida como una nueva amenaza hegemónica, ello haya ocasionado un viraje autonomista de manera coincidente por parte de los países de la región. De ser así, se estaría en condiciones de aseverar que la presencia de los intereses de una segunda potencia en la región es de hecho beneficioso para la construcción del orden sistémico multipolar.

Bibliografía

Adcock, R., y Collier, D. (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review*, 529-546.

Armony, A. C. y Velásquez, N. (2015). Anti-Chinese Sentiment in Latin America: An Analysis of Online Discourse. *Journal of Chinese Political Science*, 20 (3), 319-346, Dordrecht: Springer.

Belém Lopes, D. y Pimenta de Faría, C. A. (2016). When Foreign Policy Meets Social Demands in Latin America. *Contexto Internacional*, 38 (1).

Börzel, T. A. (2016). Theorizing Regionalism. Cooperation, Integration and Governance. En T. A. Börzel, y T. Risse, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: OUP.

Brona, A. (2018). One Belt, One Road: new framework for international relations? *Polish Journal of Political Science*, 4 (2), 57-76.

Bureau of Economic Analysis. (2021). *U.S. Foreign Direct Investment Flow*. <https://www.bea.gov/>

Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro Investigaciones Sociológicas.

Carr, E. H. (2010). *¿Qué es la Historia?* Madrid: Ariel.

Cesarín, S., y Moneta, C. (Comps.). (2005). *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?* Buenos Aires: BID-INTAL.

Cesarín, S. y Tordini, G. (2016). Poder blando e Influencia. China en la cooperación Sur - Sur: Objetivos y fines de los programas y proyectos de cooperación internacional. En *Asia / América Latina*, 1 (2), Buenos Aires: EUDEBA.

Chen, Taotao y Pérez Ludeña, M. (2013). *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CELAC.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, (2015). *First Forum of China and the Community of Latin American and Caribbean States [CELAC]. Exploring opportunities for cooperation on trade and investment*. Santiago: Naciones Unidas.

Cortada de Kohan, N. (1994). *Diseño estadístico*. Buenos Aires: EUDEBA.

Cuadro, M. (2013). El posestructuralismo en las Relaciones Internacionales: una perspectiva alternativa. En E. Llenderozas, (Coord.), *Relaciones internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: EUDEBA.

Del Bene, D. (2018). El expansionismo hidroeléctrico chino en América Latina. *Ecología Política*, (56), 116-120.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2018). *World Population Prospects*. <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

Dollar, D. (2017). China's Investment in Latin America. *Geoeconomics and Global Issues*, 4.

Dosch, J., y Goodman, D. (2012). China and Latin America: complementarity, competition, and globalization. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41, 3-19, Hamburgo: GIGA Institut für Asien-Studien.

Dussel Peters, E. (2015). Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China. *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, 23.

Ellis, R. E. (2014). *China on the ground in Latin America: challenges for the Chinese and impacts on the region*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Fernandes Pimenta, G. y Arantes, P. C. (2014). *Rethinking Integration in Latin America: The "Pink Tide" and the Post-Neoliberal Regionalism*. FLACSO- ISA Joint International Conference, Buenos Aires.

Fondo Monetario Internacional. (2018). *World Economic Outlook Database*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weorept.aspx>

Foro China-CELAC. (2015a). *Declaración de Beijing*. http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230940.htm

Foro China-CELAC. (2015b). *Plan de Cooperación (2015-2019)*. http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm

Foro China-CELAC. (2016). *Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe*. http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1418613.htm

Fu, Yiqin. (2018). Data Analysis: Who Votes with China, and Who Votes with the US and Europe at the UN? <https://yiqinfu.github.io/posts/united-nations-general-assembly/>

Gallagher, K. P. y Myers M. (2021). *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue.

Ghiggino, G. (2018). China como nuevo actor en las inversiones globales. *Orientando*, (16).

Glaser, B. G., y Strauss, A. L. (2017). *Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.

Hall, P. A. (2003). Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hettne, B. (1999). Globalization and the new regionalism: The second great transformation. En B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (Eds.), *Globalism and the new regionalism*. London: Macmillan.

Jiang, S., y Mallimaci, F. (Comps.). (2018). *La Franja y la Ruta: Iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe*. Ushuaia: Ediciones UNTDF.

Llenderozas E., y Finkielstoy M. (2013). Estudios de Política Exterior: teorías, enfoques y debates. En E. Llenderozas (Coord.), *Relaciones internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: EUDEBA.

Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. En S. Levitsky, y K. Roberts (Eds.), *The*

Resurgence of the Latin American Left. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2018). *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI: Buenos Aires.

Milner, H. (1992). *International theories of cooperation among nations: Strengths and weaknesses*. JSTOR.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2008). *Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t521035.shtml>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2019). *Trabajar juntos por un Mejor Futuro de la Franja y la Ruta. Discurso en la Inauguración del Segundo Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional* <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/t1661366.shtml>

Observatorio de la Política China. (2017). *Discurso de Xi Jinping en la ceremonia de apertura del Foro Internacional “Una Franja, una Ruta”*. <https://politica-china.org/secciones/documentacion/discurso-de-xi-jinping-en-la-ceremonia-de-apertura-del-foro-internacional-una-franja-una-ruta>

Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Comtrade Database*. <https://comtrade.un.org/data/>

Oviedo Moreno, G., y Vera Pinzón, C. L. (2020). *La configuración de la política exterior china desde el nuevo concepto de seguridad: análisis de la nueva ruta de la seda*. https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/226

Pedroso, C. S. (2019). América Latina y el Caribe frente al nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales. *Foreign affairs: Latinoamérica*, 19 (1), 153-153.

Piccone, T. (2016). The Geopolitics of China's Rise in Latin America. *Geoeconomics and Global Issues*, 2.

Qin, Y. (2016). A relational theory of world politics. *International Studies Review*, 18 (1), 33-47.

Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago: University of Chicago Press.

Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. (2020a). *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2020*. https://dusselpeters.com/ALC_BaseMonitorOFDI_2000-2019.xlsx

Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China. (2020b). *Monitor de la infraestructura china en América Latina y el Caribe 2020*. https://dusselpeters.com/DusselPeters_MonitorInfraestructura_2020_Esp.xlsx

Reid, M. (2015). Obama and Latin America: A Promising Day in the Neighborhood. *Foreign Affairs*, 94 (5).

Ríos Díaz, F. E. (2016). Perspectivas de vinculaciones comerciales entre la República Popular China y Latinoamérica y el Caribe. En M. F. Staiano, L. L. Bogado Bordazar y L. M. Bono. (Comps.), *Estudios sobre la República Popular China: Relaciones Internacionales y Política interna*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Sartori, G. y Morlino, L. (Comps.). (1994). *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza.

Scholte, J. A. (1997). Global capitalism and the state. *International affairs*, 73 (3), 427-452.

Slipak, A., y Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto

de disputa (inter) hegemónica. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos [CEL]*, 4 (7), 26-55.

Souto Zabaleta, M. (2013). Regímenes internacionales y gobernanza global: una mirada desde los aportes de la aproximación constructivista. En Llenderozas (Coord.), *Relaciones internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: EUDEBA.

Sucre, C., Marchán, E. y Espinasa, R. (2015). *Financiando la nueva ruta de la seda: Inversión asiática en los sectores energético y minero de América Latina y el Caribe*. <http://dx.doi.org/10.18235/0000074>

Trinkunas, H. (2016). Renmimbi Diplomacy? The Limits of China's Influence on Latin America's Domestic Politics. *Geoeconomics and Global Issues*, 3.

Urdínez, F., Knoerich, J. y Feliú Ribeiro, P. (2016). Don't Cry for me "ArgenChina": Unraveling Political Views of China through Legislative Debates in Argentina. *Journal of Chinese Political Science*. <https://doi.org/10.1007/s11366-016-9450-y>.

Valenzuela Álvarez, J. L. (2017). Evolución de la política exterior de China para América Latina. *Relaciones Internacionales*, (53), 115-133.

Voeten, E. (2013). Data and analyses of voting in the United Nations General Assembly. En *Routledge handbook of international organization*, 80-92.

Xi, J. (2014). *La Gobernación y Administración de China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Yetiv, S. A. y James, P. (2016). *Advancing Interdisciplinary Approaches to International Relations*. Nueva York: Springer.

Zaar, M. H., y Ávila, M. B. G. (2020). A Nova Rota da Seda e suas implicações econômicas e geoestratégicas. *Geosul*, 35 (77), 476-503.

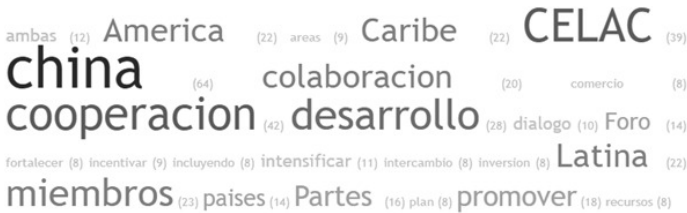
Anexos

*Figura A1. Nube de palabras de la Declaración de Beijing
(Primera Reunión Ministerial del Foro China-CELAC)*



Fuente: elaboración propia sobre la base de Foro China-CELAC (2015a).

*Figura A2. Nube de palabras del Plan de Cooperación 2015-2019
del Foro China-CELAC*



Fuente: elaboración propia sobre la base de Foro China-CELAC (2015b).

*Figura A3. Nube de palabras del discurso de Xi Jinping
en el Primer Foro de la Franja y la Ruta*



Fuente: elaboración propia sobre la base del Observatorio de la Política China (2017).

Figura A4. Nube de palabras del discurso de Xi Jinping
en el Segundo Foro de la Franja y la Ruta



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2019).

Tabla A1. Correlación entre las balanzas comerciales totales con la RPC y las correlaciones de votos en la AGNU por país entre 2006 y 2019

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Correlación de Pearson	0,035	-0,192	0,249	-0,743**	-0,245	-0,152	-0,733**
Sig. (bilateral)	0,907	0,510	0,390	0,002	0,398	0,605	0,003
N	14	14	14	14	14	14	14

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

Tabla A2. Correlación entre los flujos de IED china y las correlaciones de votos en la AGNU por país entre 2006 y 2019

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Correlación de Pearson	-0,084	0,570 [†]	-0,512	0,051	0,016	0,193	0,078
Sig. (bilateral)	0,777	0,033	0,061	0,864	0,956	0,509	0,790
N	14	14	14	14	14	14	14

[†] La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

Tabla A3. Correlación entre las inversiones en infraestructura de la RPC y las correlaciones de votos en la AGNU por país entre 2006 y 2019

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Correlación de Pearson	-0,329	-0,122	. ^a	-0,170	0,247	0,175	0,249
Sig. (bilateral)	0,251	0,678	.	0,562	0,394	0,549	0,390
N	14	14	14	14	14	14	14

^a No se puede calcular porque, como mínimo, una de las variables es constante.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A4. Correlación entre los préstamos de bancos estatales chinos y las correlaciones de votos en la AGNU por país entre 2006 y 2019

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Correlación de Pearson	0,147	0,019	.a	.a	-0,323	-0,409	0,059
Sig. (bilateral)	0,616	0,948	.	.	0,260	0,147	0,842
N	14	14	14	14	14	14	14

^a No se puede calcular porque, como mínimo, una de las variables es constante.

Fuente: elaboración propia.

9.

La reorganización del orden mundial

Una reconstrucción histórica desde el auge del neoliberalismo disciplinario hasta la crisis de la política

Roger Andrés Landa Reyes

La crisis económica y la construcción de la hegemonía neoliberal

A partir de 1967 se abre un periodo histórico de reconfiguración de la dinámica de acumulación que se caracteriza por el estancamiento del dinamismo económico que prevaleció en Occidente durante la expansión de la postguerra entre 1945 y 1969. Consecuentemente, las clases dominantes buscarán hacer retroceder las conquistas alcanzadas por las clases trabajadoras bajo el pacto temporal representado por el auge socialdemócrata y el establecimiento del Estado de Bienestar. Existen distintos elementos empíricos que pueden analizarse como creadores de las condiciones para la sobrevenida de la crisis: el financiamiento del aparato productivo por parte del Estado a través de la expansión fiscal, la emisión monetaria o la deuda pública, el costo militar que significó la expansión del poderío

estadounidense por el mundo expresado especialmente en las guerras de Corea (1950-1953) y Vietnam (1966-1975) y que se reflejó en un déficit cambiario del dólar a causa de la masiva movilización de capitales por el mundo, el agotamiento de las reservas de oro de Estados Unidos que lo convirtieron en deudor líquido y lo llevaron a abandonar el patrón oro, y los déficit comercial y fiscal estadounidenses que se comenzaban a vincular (Santos 2011, pp. 152-154). Para 1967 se dan las primeras señales de estanflación que, luego de la tímida recuperación entre 1971 y 1973, se transformó en una nueva recesión de las economías del centro, que pronto se extendería por todo el planeta.

Esta vez, el auge de los precios del petróleo y los “petrodólares” generados fueron reciclados con el endeudamiento del tercer mundo que había adquirido peso geopolítico, entre otras causas, por la conformación de una estrategia conjunta de los países petroleros dirigida por la Organización de Países Exportadores de Petróleo [OPEP]. Este auge de petrodólares comenzará a declinar para 1978-1979, por lo que la recuperación económica planteada desde el financiamiento de grandes proyectos que incentivaban la inversión en nuevas tecnologías no logró obtener los recursos necesarios (que tampoco pudieron suplir los petrodólares reciclados) para su realización productiva. La escasez de dinero que condujo al alza de los intereses acentuó la depresión y tornó inviables los impulsos por recuperar la producción (Santos 2011, pp. 156-157). Esto condujo al abandono de las políticas anticíclicas y el retorno al monetarismo, propiciando el control inflacionario mediante políticas de estabilización de las economías del centro (principalmente Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, Italia, Inglaterra y Canadá, es decir, el G7) que abrieron el paso para la recuperación bajo la égida neoliberal.

En este contexto de crisis general del capitalismo histórico se produce el proceso de imposición del neoliberalismo como sentido común epocal o, en otros términos, el proceso de *neoliberalización espiritual*.

El concepto refiere a la profunda influencia político-espiritual en el imaginario de la intelectualidad venezolana y mundial de los preceptos del neoliberalismo. El anudamiento entre *think tanks*, respaldados y financiados por corporaciones transnacionales y medios de información, así como la conversión de segmentos importantes de la intelectualidad de la región, contribuyeron a crear una sensibilidad favorable al credo neoliberal. De modo tópico, el concepto refiere a la configuración de un sentido común epocal, pero también, la innegable colonización de la realidad latinoamericana, que significó la recepción intracapilar de sus programas y horizontes sustantivos. En fin, designa cómo se constituyó en el imaginario de la región una mercantilización del espíritu. (Contreras Natera, 2015, p. 20, nota 14)

La neoliberalización espiritual implicó un proceso político de confrontación con y desestructuración de las bases sociales de los países del tercer mundo y sus revoluciones nacionalistas, de los países del centro (destrucción principalmente del poder sindical y organizaciones de los obreros) y posteriormente de los países del este (desplazamiento de sus formas de organización y ahogamiento económico), trazando una multilinealidad de ascenso cuya consolidación es visible únicamente entrado el siglo XXI. Estas etapas de expansión del neoliberalismo han sido precisadas por el historiador Renán Vega Cantor:

Pueden mencionarse los siguientes ciclos neoliberales: el primero inicia en Chile en 1973 y solo cubre a este país, a donde se ha extendido hasta el día de hoy, siendo presentado por esa circunstancia como el modelo más exitoso de neoliberalismo; el segundo ciclo cubre al mundo anglosajón, abarcando a Inglaterra, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, países altamente industrializados donde después de 1979 se impone mediante la destrucción de los sindicatos y organizaciones sociales que se le pudieran oponer. [...] Un tercer ciclo neoliberal se inicia después de 1982 en algunos países de América Latina y África, como resultado del estallido de la crisis de la deuda, que fueron sometidos a los Planes de Ajuste Estructural y al monitoreo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial,

con la finalidad de que siguieran pagando cumplidamente sus deudas y, de paso, transformaran sus economías en concordancia con los intereses del capitalismo internacional. Estos ciclos, sin embargo, seguían siendo relativamente marginales si tomamos como referencia todo el mundo. Para que el neoliberalismo se hiciera dominante a escala planetaria se necesitó de una transformación política sustancial, la más importante de todas: la disolución del bloque socialista en Europa oriental y la desaparición de la URSS. Este acontecimiento catapultó al neoliberalismo al primer plano de la agenda política y económica, pues en los países de planificación central se dio una brutal conversión al capitalismo e importantes sectores de la burocracia y de la nomenclatura se convirtieron en masa del “comunismo” al neoliberalismo desde finales de la década de 1980. Después de este cuarto ciclo, que cubrió la antigua URSS y a Europa oriental, el quinto ciclo, iniciado en la década de 1990, abarcó al resto del mundo —con muy contadas excepciones—, siendo el momento en que por primera vez el capitalismo y el neoliberalismo se hicieron hegemónicos a nivel planetario. (Vega, 2008, pp. 154-155, vol. 1).

A los datos suministrados por el historiador debemos agregar el proceso de reforma y apertura iniciada por China a fines de la década de los setenta que la llevará a constituir progresivamente una economía de mercado centralmente planificada, pero abierta al exterior con políticas de liberalización comercial e industrial. El proceso descrito, en tanto consolidación de una hegemonía, no fue liso y sin pliegues, por el contrario, se impusieron diversas correlaciones de fuerzas y se tejió una dinámica en la que nos encontramos aún inmersos. El disciplinamiento que acompañó la imposición neoliberal fue creando y adecuando su institucionalidad internacional para la gobernanza mundial (la misma que luego será disputada en siglo XXI). Como explica el sociólogo Miguel Ángel Contreras,

Desde una perspectiva programática, la globalización neoliberal ha desempeñado un papel crucial en el manejo de las crisis económicas de los últimos cuarenta años. De cualquier manera, la influencia del Fondo Monetario Internacional [FMI] y del Banco Mundial [BM]

ha sido fundamental en cuanto a las definiciones, orientaciones y representaciones de la política económica en el sistema histórico capitalista. Las prescripciones neoliberales de la política económica han sido concebidas como una estrategia única, instrumentada ante un conjunto heterogéneo de situaciones. A fin de cuentas, el neoliberalismo puede ser descrito como la estrategia hegemónica para la construcción de una globalización económica, en tanto que las principales instituciones gestoras de la economía-mundo capitalista –la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], la Organización Mundial del Comercio [OMC], el FMI y el BM– como política económica fundamental [...] se ha consolidado como recetario de ajuste estructural ante las crisis cíclicas del capitalismo tardío en los últimos cuarenta años [...] y se configuró como solución pragmática en el proceso de reestructuración de las economías postsocialistas en sus búsquedas de incorporación a la economía mundial. (Contreras Natera, 2015, p. 15)

De la mano de esta hegemonización político-institucional, el neoliberalismo se impuso de manera unidimensional en tanto sentido común que logró penetrar en lo más íntimo de la vida de la gran mayoría de las poblaciones forcluidas / reprimidas por la modernidad occidental.

La libertad individual, como dispositivo de interpelación, sirvió de suplemento a la organización de tecnologías, afectos y procedimientos que fomentaban la libre empresa, la individuación y la responsabilidad como la nueva sensibilidad epocal. Una variedad de modos de hacer, sentir y pensar modulaba subjetividades territorios e instituciones, produciendo en su dinámica inmanente la mercantilización espiritual de la vida. En tanto idea rectora, el neoliberalismo implicó formas de subjetivación de amplísimas repercusiones en los imaginarios de las sociedades globalizadas, naturalizándose social y culturalmente en lo que llamaremos *neoliberalización espiritual*. (Contreras Natera, 2015, p. 20)

Por tanto, la salida de la crisis fue planteada en términos globales como una estrategia ofensiva del capital, no solo para recuperar la

tasa de ganancia desde los espacios productivos en crisis, sino también como mecanismo de profundizar su lógica metabólica en todos los niveles de la reproducción de la vida en el planeta. De la mano del neoliberalismo con su hegemonización político e institucional, y teniendo la crisis como telón de fondo, se extendieron e intensifican los procesos de expropiación / apropiación de las condiciones de reproducción de las más diversas poblaciones del planeta.

El esquema de recuperación neoliberal y el capital financiero

A nivel económico, la liberalización descontrolada del capital financiero le otorga una apariencia de dominio sobre el capital productivo, apariencia que se mantendrá entrado el siglo XXI. Tal y como explica Renán Vega Cantor,

Considerando la arquitectura financiera erigida para facilitar la movilidad del capital financiero, hay que decir que eso no ha podido emancipar por completo al capital dinero de la producción, que constituye la ilusión de todo capitalista, porque como lo anotó Marx esa ilusión se origina en el vértigo que les produce a todos los capitalistas el deseo de ganar dinero de la manera más rápida posible y sin tener que pasar por la producción. (Vega Cantor, 2008, p. 63, vol. 2)

En este sentido, explica el mismo autor, “el movimiento del capital financiero no es tan azaroso como parece: en el corto plazo los procesos financieros tienen gran autonomía, pero en el largo plazo, esos movimientos están determinados por las tendencias productivas” (Vega Cantor 2008, p. 64, vol. 2). Siguiendo esta pauta, el esquema neoliberal para la recuperación económica de la década de los ochenta y que tuvo como centro a Estados Unidos, se basó en el déficit del tesoro de dicho país que alcanzó los 237,8 billones de dólares anuales. Este déficit se financió desde el exterior, propiciando el aumento de la deuda externa con 2 175 trillones en 1989, e interna: 876,9 billones para el mismo año. Esto llevó a una alta reducción de

los gastos sociales y eliminación de impuestos sobre el capital y sobre las rentas mayores para favorecer a las clases dominantes (facciones de la burguesía) sobre las clases trabajadoras (Santos, 2011, pp. 159-161). Pese a la retórica neoliberal de Ronald Reagan que negaba la influencia positiva del gasto público sobre el desenvolvimiento económico, este continuó incrementándose para ese periodo (Boron, 2008, pp. 383-384).

Durante el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) se fortaleció el capital financiero, al mismo tiempo que eran arrasados los derechos de los trabajadores y aumentaba el endeudamiento público y las tasas de interés de los países del tercer mundo. Esto estuvo directamente ligado a la política militar de ese gobierno con el aumento vertiginoso de sus gastos militares, lo que permitió la transferencia de riqueza a los mercados financieros, pero también originó un inusitado aumento del endeudamiento federal. (Vega Cantor, 2008, p. 60)

De modo tópic, los recursos obtenidos mediante el déficit fiscal fueron destinados a través de una planificación centralizada dirigida por el Pentágono al gasto militar de la “guerra de las galaxias” como espacio para reactivar la economía mediante la renovación tecnológica de punta (fusión nuclear, ingeniería genética, telecomunicaciones, aeroespacial, computación, etcétera) subordinada al capital¹ (Katz, 1995; Santos, 2011, p. 161). La deuda pública generada pasó a ser administrada por el capital financiero que comenzó a crecer de manera desmedida. Por su parte, Japón y Alemania se convirtieron en los principales exportadores de capital (inversiones) hacia Estados Unidos; a su vez que este último país obtendría un franco retroceso en su aparato productivo, tanto para abastecer su mercado interno como para la exportación al resto del mundo (Santos, 2011, pp. 163-170). A su vez, la expansión de la demanda del dólar hizo crecer las

¹ Es decir, que no es la tecnología la que determina al capital, sino la lógica metabólica de este la que determina a la tecnología mediante su subordinación a las necesidades de reproducción del valor. Ya Marx había advertido que se debía distinguir entre la tecnología en general y su uso capitalista en particular (Marx, 2012, p. 537, tomo I).

importaciones del resto del mundo (especialmente desde el sur y el pacífico) hacia Estados Unidos, generando un déficit comercial en este país (128,9 billones para 1989), y un superávit en los demás países (principalmente en Alemania, Japón y los “Tigres Asiáticos”). Los dólares generados en América Latina por dicho superávit (en la aplicación de planes de ajuste estructurales, cuadro I) fueron redirigidos hacia aquel sistema financiero estadounidense, especialmente en forma de pagos de la deuda, pero también con la firma de distintas disposiciones con el FMI y el BM.

Entre 1982 y 1989 estos países [los latinoamericanos] junto con los que conformaban el área del Caribe, firmaron con el FMI dieciocho disposiciones relativas a préstamos de crédito contingente y la creación de diez opciones de ampliación de recursos y dos de ajuste estructural, acordándose, durante el mismo periodo, unos 15 préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial. El Banco utiliza la descripción de países de ajuste intensivo temprano cuando estos han recibido dos préstamos de ajuste estructural, o tres operaciones de ajuste después del primer préstamo, en 1965 o antes de esa fecha. Según un documento del Banco, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México entraron en esta categoría de implicación plena con los principios de la entidad. Otros países latinoamericanos que recibieron préstamos de ajuste durante el mismo periodo fueron Argentina, Ecuador, Honduras, Panamá, Guayana y Uruguay. (Petras y Vieux, 1995, p. 38)

Cuadro I. Algunas aplicaciones de Planes de Estabilización, Planes Ajuste Estructural² y Tratados de Libre Comercio en el siglo XX (con énfasis en América Latina y el Caribe)

Estrategia	Año	País	Hecho
Primeros intentos (fallidos)	1956	Bolivia	Ante la espiral inflacionaria, se instrumentan medidas ideadas por George Eder, asesor estadounidense, que consistieron en: reducción del gasto público y los subsidios, liberalización comercial, devaluación de la moneda, reforma fiscal y congelamiento de los salarios. La aplicación del plan fracasa ante la movilización sindical minera.
	1964	India	El BM, el FMI y Estados Unidos presionan a la India, fundamentalmente a través del Aid-India Consortium, para que aplicase las medidas señaladas por el BM: devaluación monetaria y liberalización del comercio. El proceso político interno y el cambio en la correlación de fuerzas en el poder legislativo impidieron la continuación del ajuste.
Aplicación de planes de estabilización y ajuste estructural	1971	Uruguay	Los golpes de Estado y el establecimiento de las dictaduras militares en el cono sur, la implementación del Plan Cóndor, la persecución y represión sobre las clases trabajadoras fueron los mecanismos que posibilitaron la aplicación de medidas de austeridad, liberalización comercial y financiera, recorte draconiano del presupuesto estatal para inversión social y devaluaciones monetarias. Estos procesos tuvieron diversos grados de intensidad y diferencias incluso dentro de un mismo país a lo largo de las décadas; por ejemplo, en la Argentina es la convertibilidad y los ajustes subsiguientes lo que permite instaurar un modelo neoliberal en toda la estructura económica.
	1973	Chile	
	1976	Argentina	
	1989-1996	Venezuela	Aunque en años anteriores se habían implementado políticas neoliberales, es con la aplicación del programa "El Gran Viraje" cuando se instrumenta un plan completo de ajuste macroeconómico, que será continuado por la "Agenda Venezuela" en 1996.
	1993-1994	Brasil	Ante la sobrevaluación de la moneda y el creciente déficit cambiario, se ideó e instrumentó el llamado "Plan Real". El centro estuvo en el anclaje cambiario mediante el cual se elevaron al doble las tasas de interés y se aumentó de manera desmedida el endeudamiento público con la emisión de bonos. El plan significó el comienzo de una reestructuración de la economía brasileña en su apertura internacional.
	1990-1997	Perú	Desde el arribo a la presidencia en 1990 Alberto Fujimori aplicó un plan de estabilización y ajuste estructural ("Fujishock"), intensificado en 1997 con la masiva privatización de empresas y servicios públicos, junto a la desregularización de las finanzas y el comercio.
TLC	1990-1998	América Latina y el Caribe	Estados Unidos propone la Iniciativa para las Américas con el propósito de crear un área de libre comercio en todo el hemisferio. En la Primera Cumbre de las Américas en 1994 propone la constitución del ALCA. Las negociaciones comienzan en 1998.
	1994	México	Firmado en 1992, entra en vigencia el 1 de enero de 1994 el tratado de libre comercio entre México-Estados Unidos-Canadá [TLCAN], con el objetivo de crear una zona de libre comercio entre los tres países miembros.

Elaboración propia a partir de Petras y Vieux, 1995; Prieto, 2013, vol. 3; Santos, 2011; Vega, 2008, vol. 1.

² Los planes de estabilización buscan solucionar los desequilibrios macroeconómicos de una economía, especialmente reducir la inflación e incentivar el superávit comercial. Los planes de ajuste estructural buscan cambiar los aspectos fundamentales (considerados estructurales, valga la redundancia) en una economía determinada.

El esquema de recuperación neoliberal incluyó de modo concomitante: (a) la expansión del déficit fiscal y comercial de Estados Unidos, (b) la liberalización de las finanzas y el comercio a nivel mundial, pero muy especialmente en la periferia y semiperiferia en la imposición – política y armada– de planes y ajustes (para el continente ver cuadro I), los cuales buscaban suplir aquellos déficit y recuperar la tasa de ganancia frente a la crisis, (c) y finalmente el endeudamiento masivo del tercer mundo mediante el movimiento especulativo del capital financiero y su interrelación con el capital productivo (préstamos e inversión extranjera directa). En este último sentido,

[...] la internacionalización productiva de los últimos 20 años explica buena parte de los procesos de expansión mundial del imperialismo, antes que una etérea globalización financiera en la que se supone que el capital se mueve alocadamente y sin rumbo de un sitio a otro. En otros términos, la mundialización de las especulaciones financieras no responde a ninguna lógica perversa, sino que se inscribe dentro de un proyecto del capitalismo, en el cual el endeudamiento externo ha sido una estrategia central para transferir riqueza de los países endeudados hacia el cabeza de playa del sistema financiero internacional. (Vega Cantor, 2008, p. 64)

Si se lee este proceso en clave dependendista, se comprende que el movimiento del capital que se transnacionaliza consigue aumentar las transferencias de valor desde la periferia y semiperiferia hacia el centro del sistema utilizando el endeudamiento y su financierización como palanca. Como ha sostenido el economista Orlando Caputo, una interpretación no financiera de la expansión del neoliberalismo nos conduce a comprender la actuación conjunta del capital financiero (vía endeudamientos, por ejemplo) y del capital productivo (vía inversión extranjera directa, por ejemplo) en los procesos de subordinación del trabajo y la naturaleza a lo largo de la periferia mundial (Caputo Leiva, 2007, pp. 27-35). En contraste, en el centro del sistema se acentúa la separación entre capital financiero y capital productivo, pero al contrario de lo que se afirma desde el

discurso hegemónico —es decir, el de las instituciones neoliberales—, es el capital productivo en bienes y servicios no financieros el que motoriza la economía de los países en desarrollo, en especial las empresas con capacidad transnacional que concentran las principales ganancias de los países centrales. La explotación del trabajo y expropiación de recursos a nivel global por parte de los capitales transnacionales hizo posible la recuperación de la tasa de ganancia (Caputo Leiva, 2005, pp. 42-46).

Reorientación del Estado y nueva división internacional del trabajo

Los fundamentos ideológicos para enfrentar la crisis sentaron las bases del desarrollo de un *neoliberalismo disciplinario* según el cual el pentágono se convertía en perro guardián de los intereses imperiales y ejecutor de una geopolítica del terror fundada en posiciones neoconservadoras fuertemente ligadas a la élite de los White-Anglo-Saxon-Protestant [WASP]³ de Estados Unidos. Desde la ideología neoliberal se impulsó, especialmente bajo la doctrina Reagan, la reorientación del Estado para apoyar a las grandes Empresas Privadas Transnacionales apalancadas en un proceso acelerado de la mundialización imperialista,⁴ que instrumentó a cualquier costo la tesis de que el mercado en su libre juego de fuerzas sin intervención externa alguna es el mejor y más elaborado mecanismo de asignación y creación de recursos para la sociedad. Este desmantelamiento del Estado

³ Blanco-Anglosajón-Protestante.

⁴ Por mundialización imperialista entendemos la fase del capitalismo conocida ideológicamente como “globalización” (para una crítica al concepto de “globalización” véase: Vega 2008, pp. 46-65, vol. 1). La denominamos *mundialización imperialista* para hacer énfasis en su característica eminentemente *política* de expansión imperialista por el mundo. La expansión en sí misma no es un proceso nuevo, puesto que ella es inherente a la lógica metabólica del capitalismo y producto de las dinámicas de poder que la lucha de clases genera. Sin embargo, sus expresiones de poder son distintas en cada período.

se hace frente al trabajo, pero se mantiene su utilidad para con el capital; es decir, el Estado *sirve* para impulsar el proceso metabólico de acumulación del capital y, a la inversa, contener y hacer retroceder las conquistas históricas de los pueblos y sus clases trabajadoras (Vega, 2008a, pp. 51-56, vol. 1; Boron, 2008, pp. 361-388).

Si se analiza en dirección a la economía empírica (Santos, 2011, pp. 85-142), se demuestra que el gasto del Estado no ha visto en ningún periodo de la historia del siglo XX disminución alguna, ni siquiera para el periodo del auge neoliberal y la respuesta neoconservadora a la crisis de los setenta. Si tomamos los ejemplos de las economías del centro en el periodo que va de 1960 hasta 1994, vemos como Alemania pasó de 35,7 % a 51,5 % de gasto público en porcentaje del PIB, Francia de 34,6 % a 54,9 %, Japón de 17,5 % a 35,8 %, Noruega de 29,9 % a 55,6 %, Inglaterra de 32,2 % a 42,9 % y Estados Unidos de 27 % a 33,5 % (ver otros países en Santos, 2011, p. 137). Si se observa el comportamiento de la deuda pública bruta del G7 para el periodo comprendido entre 1973-1994 se aprecia que, aunque para 1980 hubo un deceso en Estados Unidos de 40,6 % a 37,9 % del PIB, en Inglaterra de 69,7 % a 54,6 %, en Canadá de 46,7 % a 45 %, y en Italia de 60,6 % a 58,5 %; Japón, Alemania y Francia crecieron de 17 % a 32 %, 18,6 % a 32,5 % y 25,1 % a 37,3 % respectivamente. En conjunto, entre 1973 y 1980, la deuda pública aumentó de 36,8 % a 43,2 %, luego pasará a 55,5 % en 1985, 59,5 % en 1990 y 67,3 % en 1994 (ver el cuadro comparativo con más países en Santos 2011, p. 138). Para América Latina y el Caribe, el comportamiento económico fue similar. En países como Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela, en el periodo correspondiente entre 1970 y 1985, el gasto público aumentó respectivamente en porcentajes del PIB de: 38,62 % a 52,09 % (Argentina); 35,92 % a 48,26 % (Brasil); 22,3 % a 40,7 % (México); 24,5 % a 56,9 % (Perú); y de 28,7 % a 43,6 % (Venezuela).

Este crecimiento de la intervención estatal en la economía se constituye desde la acción jerarquizada y jerarquizante de los Estado-Nación a nivel mundial como actores enmarcados dentro de los límites estructurales de la acumulación metabólica del capital

(Mészáros, 2018), con lo cual, también se convierten en agentes (actores políticos) de la expansión imperialista del capital (tanto en el centro como en la periferia y semiperiferia) mediante el ataque sistemático a las clases trabajadoras con la contención y represión social por un lado, y abriendo el paso para la liberalización de la economía nacional (laboral, comercial y financiera) en favor de los capitales privados transnacionales, por el otro. En este sentido, el Estado se adecúa a los “nuevos tiempos”, dejando de lado el llamado Estado de bienestar en Occidente, el Estado poscolonial africano, el Estado nacionalista latinoamericano y, posteriormente, el Estado de planificación central de la URSS, pero siempre bajo los límites estructurales impuestos por el capitalismo y, por consiguiente, garantizando la reproducción histórica de sus relaciones sociales y las *mediaciones* que las permiten (Vega, 2008, pp. 190-193, vol. 1; Mészáros, 2018). En la periferia se abandonan, así, las políticas nacionales de protección del mercado interno y de todo el espacio económico nacional (incluyendo el trabajo y en muchos casos de los mismos capitales de la burguesía interna), se dificulta la inversión productiva (para la reproducción ampliada) por las consecuencias prácticas de la inversión extranjera directa,⁵ y se pierde la capacidad para el establecimiento de políticas monetarias, comerciales y fiscales autónomas. Queda claro la continuidad para el período estudiado de la territorialización de los capitales (incluso los que se transnacionalizan), de la fuerza de trabajo asalariada y de la propiedad privada como condiciones de existencia de las relaciones capitalistas de producción.

En el plano de los procesos de transformación / acumulación de capital, la crisis de sobreproducción y los atolladeros para la realización del valor conducirán al desplazamiento y deslocalización desde el centro hacia la periferia y semiperiferia de aquellos esquemas y eslabones de producción fabriles que requerían reducir costos o que se habían vuelto tecnológicamente obsoletos (ver la deslocalización

⁵ Para un análisis de los “mitos” de la inversión extranjera directa véase Petras, 2006, pp. 41-47.

geográfica del capital productivo en el mapa 1). Ello impondrá una nueva división internacional del trabajo fundada, principalmente, en el desarrollo científico y su aplicación en alta-tecnológica, tanto para las finanzas (a través de las tecnologías de información y comunicación), como para la gestión de los grandes monopolios y oligopolios (Santos, 2011, pp. 390-394), a través de una renovada y profundizada división internacional del trabajo. Con ello, se intensificó la explotación de mano de obra en la periferia y semiperiferia, se afianzó el control de las clases dominantes sobre las clases trabajadoras y se intensificaron los procesos de transferencia de excedentes desde estas hacia las clases dominantes y desde el Sur global hacia el Norte global (Vega, 2008, pp. 51-54, 67-69, vol. 1).

Aquí se produce una combinación de diversos mecanismos para el control de los procesos de trabajo, donde el amplio desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (concentradas como industria oligopólica) permitirá la simultaneidad entre dispersión geográfica a gran escala de las actividades económicas jerarquizadas (con la mezcla de diversidad abajo descrita) y la concentración de su gestión; en otras palabras, las nuevas tecnologías servirán para anudar la subordinación real y formal del trabajo y controlarlo más allá de las propias fronteras. (Vega, 2013, pp. 191-270). Se mantienen esquemas clásicos como el taylorismo y el fordismo mediante su deslocalización e instauración de zonas francas para maquiladoras o procesos de industrialización dirigidos. Junto a ellos se impulsan el posfordismo (con la instrumentación del “trabajo autónomo”) y el toyotismo (con sus círculos de calidad y sus mecanismos de gestión “desde abajo”). La heterogeneidad productiva jerarquizada permite: a) aumentar la segmentación del trabajo y su expropiación material e inmaterial (plusvalía material e ideológica), b) la ruptura de la capacidad organizativa de los trabajadores para la lucha contra el orden vigente, c) la precarización laboral concomitante a la identificación con el “espíritu de empresa” de los trabajadores “autónomos” o “cogestores” de su propia explotación (autointernalización disciplinaria), y d) la profundización de la feminización del trabajo, esto es,

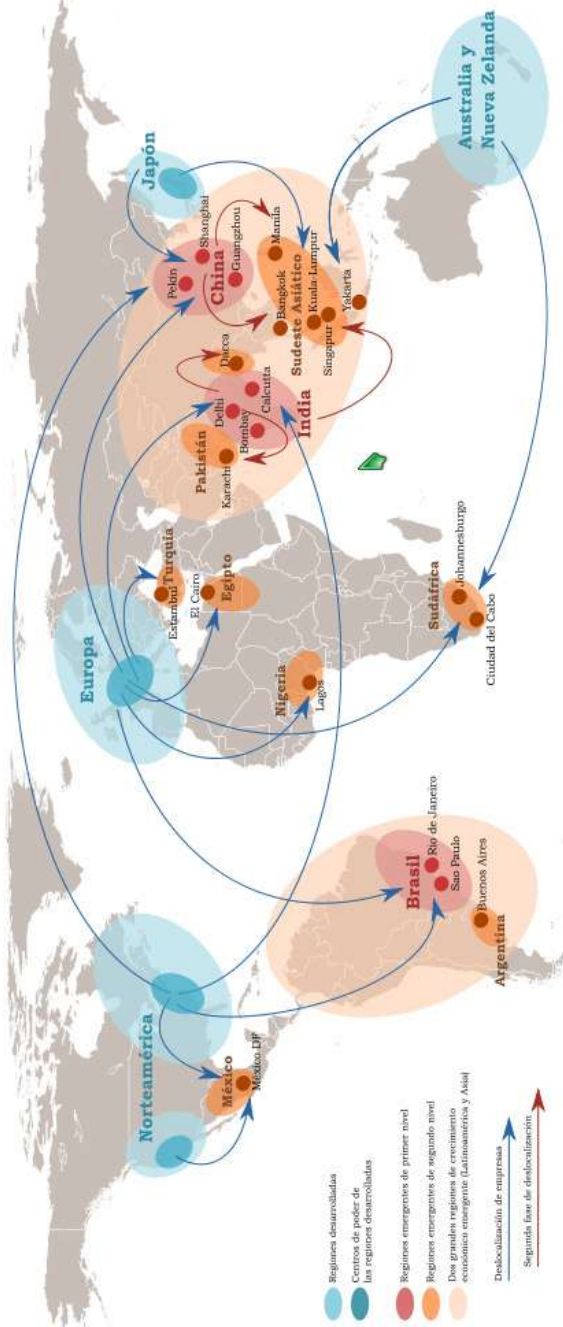
la explotación intensiva de mano de obra femenina, a bajo salario y en peores condiciones que los hombres, cuestión que va ligada a la acentuación de la división sexual del trabajo con extracción de un plusvalor absoluto no remunerado para las mujeres. En este último caso, es de hacer notar que la inclusión de mujeres en el mercado laboral mundial, algo que ciertas analistas han llamado feminización del trabajo, no implicó una vinculación equitativa e igualitaria con él. Al contrario, implicó un aumento de las jornadas de trabajo y su diferenciación por género al estar las mujeres vinculadas tanto a los trabajos de cuidado como al mercado laboral. Para el caso de este último, se aprecian procesos de precarización, informalización y tercerización de las labores económicas a las cuales logran acceder las mujeres (Lamarca Lapuente, 2004, pp. 7-8). Además, se debe reconocer que es el trabajo de cuidado en los hogares, en su amplia mayoría en manos de mujeres, lo que permitió mitigar los efectos de precarización y empobrecimiento de las familias afectadas de manera negativa por el incremento de las desigualdades a nivel global producto del neoliberalismo disciplinario (Valdivieso, 2009, pp. 30-35).

En este contexto, los Estados de las economías periféricas y semiperiféricas que absorben la deslocalización realizan un fuerte financiamiento y subsidio que permite generar las condiciones ideales para la reproducción del capital internacional, no para consumo local, sino para exportación: mano de obra barata, infraestructuras, electrificación, exoneración de impuestos, entre otras. La represión política de diverso signo sobre los movimientos obreros para desarticularlos en detrimento de su lugar de poder es necesaria para ofrecer la mano de obra requerida por el capital internacional. El tipo de industrialización así proporcionada, en el caso de la periferia y semiperiferia, no implica una industrialización autónoma y autocentrada, sino que enfatiza la relación extravertida con el mercado mundial y la dependencia de los centros de poder. En la reconstrucción del espacio social, estas industrias generarán “cordones de miseria” (mano de obra siempre disponible) en torno a los espacios ocupados por las fábricas deslocalizadas que vienen a convertirse en el centro

de la actividad económica local sin poder absorber toda la mano de obra disponible que busca remunerarse directa o indirectamente de la actividad económica instaurada. Así, la estructura administrativa y legal del aparato estatal también debe adaptarse a las nuevas divisiones internacionales del trabajo. La represión ejercida en favor del capital buscó generar mayor competitividad a nivel del mercado mundial, al reducir los salarios y suprimir las conexiones de la burguesía local con el mercado interno (la imposición de la extraversion del mercado interno y el sistema productivo local). La atención del mercado mundial en detrimento del mercado local genera, de igual forma, una polarización de los ingresos a nivel nacional. En muchos lugares del tercer mundo, la alianza del capital se hace con el sector militar, por la necesidad de aquel de reprimir también a la burguesía nacional que depende del mercado interno y busca limitar la presencia del capital internacional.

La organización de nuevas divisiones territoriales del trabajo, de nuevos complejos de recursos y de nuevas regiones como espacios dinámicos de acumulación de capital, proporciona nuevas oportunidades para generar beneficios y absorber excedentes de capital y mano de obra. Sin embargo, tales expansiones geográficas suelen amenazar los valores ya fijados en otros lugares. Esta contradicción es inevitable: o bien el capital se traslada y deja tras de sí un rastro de devastación y devaluación (por ejemplo, en Detroit), o permanece ahogándose en los excedentes que inevitablemente produce, sin encontrar oportunidades de inversión rentable para ellos. (Harvey, 2014, p. 154)

Mapa 1. Deslocalización geográfica de los esquemas productivos



Elaboración: Juan Pérez Ventura, 2013. Fuente: Elordenmundial.com

Las líneas señalan la dirección del desplazamiento en primera fase (azul) y segunda fase (rojo) de los esquemas de producción desde las regiones desarrolladas (azul claro) y sus centros de poder (azul oscuro), hacia la periferia. La periferia se nivela en regiones de emergencia de primer nivel (rojo), segundo nivel (naranja), y de crecimiento emergente (rosado).

La estrategia del neoliberalismo disciplinario implicará, por consiguiente, una adecuación espacial de los procesos productivos globales con consecuencias en toda la periferia que verá proporcionalmente reprimarizada sus economías, una profundización de la expropiación de sus bienes comunes, así como la intensificación en los procesos de subordinación de territorios en las cadenas de valor lideradas por las transnacionales. Particularmente en América Latina, se afianza la dependencia del capitalismo periférico de la región con respecto al centro de sistema, en plena reconfiguración en sus procesos de acumulación / extracción de plusvalor (Marini, 2008a y 2008b). La desarticulación de las economías del continente entre sí se profundiza de manera proporcional a la articulación de estas con el centro, con lo cual se refuerza la posición que la división internacional del trabajo y de la naturaleza les impone por las necesidades de reproducción ampliada del centro del sistema. De acuerdo a ello, la descentralización hacia la semiperiferia (México o Brasil, por ejemplo) y periferia de algunos esquemas productivos de la gran industria y el proceso de industrialización sui géneris y diferenciado de algunas zonas, encuentran su sentido histórico entendido como desarrollo del capital constante requerido por el centro para lograr subsumir progresivamente al capital social mundial (al proceso de trabajo y el consumo, por consiguiente), en este caso de las economías dependientes (Marini, 2008a, pp. 135-143, mapa 1). Se aumenta, así, la explotación de los trabajadores y las trabajadoras de dichas zonas y, por consiguiente, aumenta también la extracción de plusvalor vía superexplotación del trabajo y su transferencia hacia el centro del sistema, a la vez que el proceso es defendido y consolidado por los Estado-Nación del continente (Marini, 2008a, pp. 114-131).

En el caso de las clases campesinas, la división internacional del trabajo y de la naturaleza impulsada bajo la estela neoliberal de fines de siglo XX implicó un reordenamiento de poder en base al control de nuevas zonas geográficas para su subordinación al metabolismo mundial, además de la aplicación de nuevos controles sobre las áreas ya subsumidas con anterioridad. Esto generará una doble tendencia

que se irán complementando y profundizando a lo largo de las recientes décadas del siglo XXI. Por un lado, bajo la llamada Revolución Verde (y luego con la revolución biogenética), el desarrollo monopolímicamente concentrado de tecnología agraria y su imposición sobre las tecnologías tradicionales se incentivarán los procesos de concentración de la tierra en mano de grandes empresas transnacionales o de las oligarquías locales tradicionales (Vega, 2008, pp. 66-70, vol. 2). Por otro lado, por la vía de la subordinación de las condiciones de circulación, se afianzará la subsunción de las clases de pequeños y medianos campesinos que aún conservan tierras para la producción agrícola, pero cuyo producto final está a disposición de las relaciones de poder dentro y fuera del mercado (Bartra, 2015, pp. 175-206). Con la primera tendencia se anudan a un mismo tiempo: (a) el aumento del poder de las grandes transnacionales que controlan las cadenas de producción y distribución de alimentos (incluyendo los desarrollos tecnológicos y el procesamiento de materias primas) y se hacen con mayores extensiones de tierras en la periferia y semiperiferia (al amparo de los propios Estados-Nación), beneficiándose de manera directa de las rentas generadas en condiciones completamente favorables al capital; (b) se intensifican los desplazamientos de campesinos e indígenas por la expropiación de las tierras monopolizadas, reduciéndolos a la condición de miseria (sin poder integrarse al mercado laboral formal), junto a los asesinatos selectivos de líderes y genocidios sobre las clases campesinas e indígenas; y (c) aumentan los monocultivos y la producción para la exportación, trayendo como consecuencia la pérdida de condiciones para la soberanía alimentaria de los países penetrados (por ejemplo, se pierde biodiversidad en los cultivos, o se degrada la fertilidad de los suelos). Con la segunda tendencia se desarrolla: (I) un sobrelucro con las rentas diferenciadas por zonas geográficas subordinadas; (II) junto a la sobreexplotación de los sectores campesinos que conservan pequeñas y medianas producciones, con la cual se equilibra –o se intenta equilibrar– la pérdida de capacidad productiva de alimentos para la satisfacción del mercado interno.

Pese a qué un historiador como Eric Hobsbawm haya declarado que lo que caracteriza al siglo XX es el fin de la clase campesina, lo cierto es que los conflictos en torno al espacio agrario en la periferia y semiperiferia (y particularmente en América Latina y el Caribe), lejos de disminuir, irán en aumento durante las últimas décadas del siglo XX, llegando a convertirse en uno de los principales ejes de ordenamiento de las relaciones de poder durante las primeras décadas del siglo XXI. Esto no solo en las tierras destinadas al cultivo de alimentos, sino también en aquellas zonas ricas en recursos minerales estratégicos para las industrias del centro y áreas para la industria forestal. De allí que el acceso y control de la tierra y sus recursos se convierta en un eje de conflictos permanentes toda vez que la lógica de extracción masiva de recursos naturales para su exportación tiene un pico de acentuación durante el neoliberalismo disciplinario, intensificando sus consecuencias en el ordenamiento social de las zonas y países afectados: proletarización de grandes masas sin generación de empleo, desplazamiento de población con la desarticulación de sus modos de vida, generación de economías de enclave que distorsionan la estructura económica y restan soberanía al Estado, alto impacto en la degeneración de todas las cadenas tróficas superando el límite de recuperación de los ciclos naturales, entre otros (Acosta, 2013, pp. 101-107).

Neoconservadurismo y remilitarización como *real politik*: desplazamientos en la conflictividad global

A nivel geopolítico, la contraparte imperialista de la reconfiguración del capital planteada ante la crisis de acumulación y fundada en una ideología neoconservadora no pudo ser otra que la masiva remilitarización de las relaciones internacionales y la consolidación de una nueva escalada bélica unilateral por parte de Estados Unidos. Con ello se consolida un período de guerra abierta e infinita contra cualquier atisbo de alteridad sistémica u oposición antimperialista

que pudiese constituir una amenaza fáctica al funcionamiento del capitalismo y las relaciones de dominación impuestas (Contreras 2011, pp. 227-240). El 11 de septiembre de 1973, con el golpe de Estado a Salvador Allende en Chile, marca el punto de inflexión que consolida el periodo histórico en el que se inscribe la estrategia estadounidense que combina: el terror político, la agresión militar y la desregularización económica bajo el neoliberalismo a favor del capital transnacional.

Lo anterior no significa que Estados Unidos no haya ejercido su poder militar a lo largo de su historia de expansión;⁶ lo que sí indica es que, con el declive progresivo de la URSS, la destrucción de los movimientos de liberación del tercer mundo y el desplazamiento de los conflictos de la guerra fría hacia la periferia –que agudiza la contradicción imperialista entre el norte y el sur–, Estados Unidos, lejos de detener el gasto militar y sus intervenciones globales, intensificó dicha dinámica como respuesta ante la crisis de acumulación, por un lado, y la resistencia de las clases explotadas, por el otro; ello se combina con la imposición de la desregularización económica a nivel mundial. En este sentido, hacia finales de la década de los ochenta y durante la década de los noventa asistimos a profundas reconfiguraciones del sistema internacional que colocaron en disputa a dos tendencias contrapuestas. Tal como explica el internacionalista Sergio Rodríguez Gelfenstein:

Desde 1990 se comenzó a vivir un período de caos del sistema internacional que duró toda la última década del siglo pasado y que fue consecuencia de sistemas que trataban de imponerse y que derivaron en dos grandes tendencias. Por un lado, la multipolaridad, la lucha por la paz, la protección del medio ambiente, la reparación de temas que hasta ese momento no tenían una presencia relevante y, en general, una lógica que pretendía poner la cooperación y el

⁶ Esto es muy bien conocido en Nuestra América, véase la “Cronología mínima de las invasiones de Estados Unidos en Nuestra América” en: *Humanidad en Red* N.º 4, pp. 41-50.

mejoramiento de la vida de los ciudadanos en el centro del quehacer internacional. Por otro lado, otra tendencia que imponía la pretensión de Estados Unidos de establecerse como el hegemón en un sistema unipolar, poniendo en el centro de los sistemas la seguridad y defensa y la agenda militar. (Rodríguez Gelfenstein, 2014, p. 59)

De suerte que el siglo XXI inicia con una contradicción dentro del sistema internacional no resuelta para su funcionamiento: un sistema unipolar de facto que contradecía la estructura institucional de seguridad mundial cuyo epicentro se encuentra en el Consejo de Seguridad de la ONU y las potencias allí reunidas. La estrategia estadounidense de construcción de un mundo unipolar bajo su dominio terminará por imponerse como tendencia dominante, con lo cual se comenzará a organizar el sistema internacional durante los primeros dos lustros del siglo XXI.

A partir del 11 de septiembre de 2001 se inició un proceso de configuración de un nuevo orden internacional que hasta esa fecha tendía a la multipolaridad. Los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York dieron la pauta para que Estados Unidos, país inmerso en una importante crisis económica y social y por tanto viviendo un momento de declive, emergiera como la potencia capaz de conformar un mundo unipolar basado en la confrontación estratégica expresada a través de la intervención en Afganistán y en Irak con la justificación de combatir el terrorismo. (Rodríguez Gelfenstein, 2014, p. 67)

La reconfiguración del sistema internacional bajo la unipolaridad era resultado de la consolidación de la medida geopolítica del capital⁷ estadounidense a nivel global, por lo que el orden internacional

⁷ Lo que explica la categoría aludida es que el movimiento de expansión del capital como relación que regula el metabolismo social implica la construcción histórica de una *medida* adecuada a cada fase de expansión del capital, es decir, la creación de las condiciones materiales –en cantidad y calidad– para la subordinación de las clases proletarizadas durante una fase determinada del proceso de totalización del capitalismo. Dicha expansión supone una reorganización geográfica de los procesos de acumulación y la subordinación del tiempo bajo el imperativo de valorización del capital. Por tanto, durante las crisis singulares del capital, la medida geopolítica

estaba determinado en lo profundo por una dimensión antagónica infranqueable para el propio capital (Mészáros, 2008, p. 118). Este antagonismo se expresa en la imposibilidad que tiene el propio sistema capitalista para demoler la pluralidad de capitales en que necesariamente se expande y, por tanto, la pluralidad de medidas geopolíticas en que se configura y que deben competir entre sí, a la vez que mantener cohesionado el sistema mediante la profundización de la subsunción del metabolismo mundial. Para esto último, pese a su tendencia homogeneizante bajo la multidimensionalidad de ejercicio del poder en la expropiación, dominación y explotación de comunidades y pueblos enteros, el capital tampoco puede abolir la diversidad intrínsecamente heterogénea del trabajo social global, con lo cual la subordinación del capital variable mundial tiene límites de resistencia en las clases subalternas del globo. Por tanto, la dimensión del ejercicio del poder como dominación resulta ser la característica definitoria de las relaciones internacionales en la consolidación del imperialismo con hegemonía global. Porque, como explica Itsván Mészáros:

Lo que está en juego hoy no es el control de una parte del planeta en particular, sin importar su tamaño, que pone en desventaja, pero todavía tolera las acciones independientes de algunos rivales, sino el control de su totalidad por parte de una superpotencia económica y militar hegemónica, con todos los medios –incluidos los más extremadamente autoritarios y, de ser necesario, militarmente violentos– a su disposición. Es eso lo que requiere la racionalidad última del capital globalmente desarrollado, en su vano intento de someter a control a sus antagonismos inconciliables. (Mészáros, 2009, p. 117)

cambia cualitativamente sus procesos de dominación sobre el capital variable o, en términos materiales, sobre las clases subordinadas. Pero también cambia las formas de someter la geografía dominada por el capital y la propia temporalidad que él necesita para sí. Ello supone la ampliación / transformación de la medida geopolítica del capital dominante hasta el momento y su relanzamiento hacia renovados procesos de subordinación del metabolismo social (Veraza, 2013 y 2018).

Desde el punto de vista político, el acompañamiento ideológico neo-conservador⁸ a la instrumentación de políticas neoliberales a escala mundial desplegó una crítica a la modernidad y los valores por ella propuestos, argumentando los peligros de la democracia y la democratización de las instituciones de ejercicio del poder para el sistema capitalista, que ellos fundamentaban en los valores burgueses protestantes: la familia, la propiedad privada (libre empresa), y la libertad individual (libertad positiva-formal). Se justifica, entonces, una crítica a la democracia como régimen político fallido, a la vez que se impulsa una construcción de la civilización estadounidense como gendarme necesario para el control de la violencia y la barbarie mundial. Con ello, se completó el paso –iniciado con la Guerra de Vietnam– de una política de contención de la URSS y defensa de los intereses en las diversas regiones geoculturales de influencia, a una política de ofensiva sin precedentes conjugando tres elementos esenciales: primero, una diplomacia del terror mediante presiones unilaterales de todo tipo (desde diplomáticas hasta injerencia directa); segundo, la imposición de la visión neoliberal de la economía que buscaba a toda costa la liberalización económica del Sur (y luego del Este) y la apropiación privada de sus recursos y del plusvalor material e ideológico⁹ de sus clases trabajadoras, y tercero, una fuerza militar fundamentada en el desarrollo tecnológico y la instrumentación de diversos conceptos cosificadores de aquellas relaciones sociales que buscaban liberarse de las imposiciones hegemónicas. Se

⁸ Como ya señalaba Gunder Frank (1983, pp. 138-140), la crisis material del sistema se expresa en el plano ideológico, cuando no se consiguen alternativas, dando un viraje hacia la derecha conservadora, tanto en las bases sociales (por imposición, cooptación, ideologización, etcétera) como en las clases dominantes que dirigen.

⁹ Ciertamente, el capitalismo no solo explota trabajo material para apropiarse del plusvalor, sino que también explota la *psique* de los trabajadores y las trabajadoras, asalariados/as o no, mediante un proceso de extracción ideológica de plusvalía (Silva, 2006). En otros términos, si consideramos con Marx al ser humano como un *sujeto vivo* (2009, p. 213), que gasta indiferentemente cerebro y músculo en su trabajo (2012, p. 54, tomo I) podemos entender que el capitalismo, históricamente, ha expropiado a los trabajadores, a un mismo tiempo, de su objetivación material pero también espiritual, es decir, su conocimiento (véase Vega, 2013).

instrumentó, así, una disciplina coercitiva de toda alteridad posible (Contreras 2011, pp. 179-241).

La implementación de la política de disuasión selectiva bajo la administración Reagan terminó de desplazar la política de contención de la URSS y las tensiones de la guerra fría hacia los intereses hegemónicos localizados en la periferia (Contreras, 2011, p. 189). Las potencias nunca más volverán a destruir el centro del sistema (como ocurrió entre 1939 y 1945), y el mecanismo de las guerras impulsadas en la periferia se consolidará –bajo diversas gramáticas ideológicas– como: a) una de las principales industrias por su rentabilidad económica al ser la base del complejo militar-industrial, b) el principal espacio práctico de renovación tecnológica (Katz, 1995) y c) un elemento fundamental para mantener la hegemonía imperialista (Vega, 2008, pp. 80-82, vol. 1).

Cuadro II. Conflictos bélicos durante la segunda mitad del siglo XX

Año	Conflicto
1959-1975	Guerra de Vietnam
1961	Crisis de Berlín
1962	Crisis de los misiles (Cuba)
1971	Guerra indo-pakistaní
1973	Guerra de Yom Kipur
1979-1989	Guerra de Afganistán
1979-1990	Revolución Sandinista (Nicaragua)
1980-1992	Guerra Civil en el Salvador
1990-1991	I Guerra del Golfo
1991-1992	Guerra en Somalia
1991-1999	Guerra en Yugoslavia

Elaboración: Roger Landa. Nota: Las fechas son aproximadas, teniendo en cuenta que el origen de varios de estos conflictos tiene un contexto complejo, existen antecedentes que no se tienen en cuenta en el cuadro, y se siguieron desarrollando con dimensiones e intensidades distintas. Lo que importa resaltar es el carácter geográfico de los conflictos, presentes en la periferia. En todos los conflictos hubo intervención militar de algún tipo por parte de Estados Unidos.

Los diversos conflictos bélicos durante la llamada “guerra fría” tuvieron lugar –exceptuando la crisis de Berlín– en el tercer mundo. Esta

tendencia se verá consolidada durante las últimas décadas del siglo XX, cuando Estados Unidos desplace su política de “contención” de la URSS hacia una recolonización de la periferia como sustento necesario para el sostenimiento de su hegemonía ya consolidada. Como resultado, en el siglo XXI las potencias tenderán más hacia la negociación (Rodríguez Gelfenstein, 2014) que al ataque directo en su propio territorio. El desplazamiento geopolítico al cual nos referimos no es menor. Es común observar en las teorías de las relaciones internacionales la propensión a hacer énfasis en las potencias y su capacidad para incidir en las tendencias del sistema internacional como determinante en el curso que podría o no tomar dicho sistema. La discusión estaría, por consiguiente, en la definición de quién o quiénes son los actores globales, cómo se distribuye el poder en un momento dado (y como queda definido este) y bajo cuáles criterios dichos actores toman las decisiones dentro del escenario internacional. Este modo de razonar –y es la forma de razonar sobre el sistema internacional lo que queremos precisar– inevitablemente deja de lado un conjunto de actores del sistema internacional que no entran en la categoría de potencias –grandes o medianas– y no hace suficiente énfasis en las relaciones entre estos y los actores con mayor capacidad de acción global dentro de la estructura jerárquica impuesta por el capital. A lo que apuntamos con esta observación es a destacar que, dentro del sistema de 200 años construido por el occidente moderno capitalista, horizonte dentro del cual se construyó durante los últimos 100 años la hegemonía global del sistema histórico capitalista en manos de Estados Unidos,¹⁰ la tendencia en el largo tiempo histórico como consecuencia de esta consolidación hegemónica global es que la periferia del sistema necesariamente debe mantenerse en una inestabilidad relativa si el centro del sistema quiere mantener su estabilidad también relativa, independientemente de la expresión organizacional en que se exprese dicha estabilidad

¹⁰ Quien ha precisado la construcción de dicha hegemonía ha sido el economista Jorge Veraza (2012, pp. 13-118).

(balanza de poder, sistema multipolar, bipolar, unipolar, etcétera). Nuestra posición es que el final de la Segunda Guerra Mundial marcó el punto de inflexión de este desplazamiento en el cual la estabilidad del poder en el centro del sistema mundial dependerá de la inestabilidad de la periferia y semiperiferia. Esta inestabilidad no es total, sino que se va “moviendo” y distribuyendo de acuerdo a las necesidades del mismo sistema.

La geopolítica del neoliberalismo disciplinario: guerra global y dominación cultural

La ruta ideológica neoconservadora de acción global irrumpirá en el siglo XXI influenciado por la cartografía señalada por el “tanque de pensamiento” *Proyecto para un nuevo siglo americano*¹¹ formulado para 1992, donde se argumenta y fundamenta ideológicamente los objetivos centrales –y los medios para alcanzarlos– para modelar el siglo XXI a los intereses estadounidenses. Para ello se retoma la perspectiva de la década de los ochenta: 1) aumento desmedido del gasto militar; 2) fortalecimiento de lazos con aliados estratégicos y desafiar a los regímenes opuestos; 3) impulsar a nivel global la causa por la libertad política y la libre empresa; y 4) aceptar de manera incuestionable hegemonía global de Estados Unidos para promover el orden necesario para el funcionamiento del sistema (Contreras, 2011, p. 231). Claramente se retomaban los preceptos de la doctrina Reagan (incremento del gasto militar e imposición del neoliberalismo a nivel global) y la visión del *keynesianismo militar* que le ocupó. A partir de allí se construyó un tejido hermenéutico que colocó en práctica los conceptos de: *guerra preventiva*, *Estados canallas* y *enemigo terrorista*. Mediante la instrumentalización de esta perspectiva, se logra avanzar hacia la absolutización (hasta llegar a la dimensión teológica, Contreras, 2011, p. 235) del enemigo convirtiéndolo en algo

¹¹ Véase: <http://www.newamericancentury.org>

inespecífico (Ceceña, 2013) y, por tanto, presente en cualquier *lugar* (territorial, marítimo, espacial, psicológico y hasta virtual) considerado amenaza real o posible para la seguridad de Estados Unidos y sus aliados, o de prioridad en sus intereses nacionales. El enemigo así (des)localizado debía ser enfrentado *preventivamente*, y los Estados cuya institucionalidad estaba fracturada, influenciada o controlada por la presencia del “mal” terrorista en su territorio, era considerado *fallido* y, por tanto, fuera de derecho alguno.

La instrumentalización de dicha perspectiva se realizará de manera disciplinada bajo la administración de George W. Bush. Así, el 11 de septiembre de 2001 marca el acontecer efectual de la historia reciente, cuyas bases se habían sentado 28 años antes (11-11-73), pero que ahora se consolidaba bajo la puesta en práctica de una guerra permanente e infinita contra el terrorismo, allá donde este estuviese, sin límites territoriales, temporales o interinstitucionales. La resolución 1368 de la ONU¹² reafirmó este último elemento, concediendo el derecho de Estados Unidos para abrir frentes de guerra preventiva de manera unilateral o conjunta donde fuese necesario, e instando a los Estados a su cooperación. Si con las guerras de Yugoslavia (1991) y Somalia (1991) marca el inicio de esta tendencia, con las invasiones en Afganistán (2001) y luego a Iraq (2003) se marca el punto de consolidación de la guerra permanente sin fronteras ni límites espaciales, proyectando una reconfiguración del tablero geopolítico mundial, donde el control geoestratégico de diversas zonas del periférica, en especial África del Norte y Eurasia, tendrán una posición de suma relevancia para la doctrina de seguridad nacional estadounidenses impulsadas durante las dos décadas que van del siglo XXI. La consecuencia inmediata para América Latina y el Caribe significó la renovada militarización del continente (Boron, 2013).

Como parte del neoliberalismo disciplinario, la permanencia colonial de las tropas estadounidenses en Iraq y Afganistán aportarán el terreno propicio para renovar la vinculación contrainsurgente

¹² Disponible en: http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/s_red_1368sp.pdf

entre invasión militar y colonización cultural en un uso mercenario de conocimiento antropológico pseudocientífico. Explica el antropólogo Gilberto López y Rivas que,

En realidad, la participación de antropólogos en misiones coloniales e imperialistas es tan antigua como la propia antropología, la cual se establece como ciencia estrechamente ligada al colonialismo y a los esfuerzos por imponer en el ámbito mundial las relaciones de dominación y explotación capitalistas. (López y Rivas 2013, p. 17)

El cuadro siguiente muestra como el problema cultural se hace presente en los planes contrainsurgentes desarrollados por Estados Unidos en su carrera por dominar espacios globales de conflictos donde tiene intereses directos.

Cuadro III. Vinculación orgánica entre contrainsurgencia militar y colonización cultural.

Texto	Descripción de su utilidad para la contrainsurgencia
<i>Manual de contrainsurgencia</i> 3-24	Según el manual estadounidense, publicado en 2007 por la Universidad de Chicago en edición de bolsillo para el uso en el terreno de acciones militares, "Se espera que soldados y marinos sean constructores de naciones lo mismo que guerreros [...] ellos deben ser capaces de facilitar el establecimiento de la gobernabilidad local y el imperio de la ley [...] en contrainsurgencia, el lado que aprende y se adapta más rápidamente usualmente gana [...] contrainsurgencia son las acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y cívicas llevadas a cabo por un gobierno para derrotar a la insurgencia. [...] El conocimiento cultural es esencial para emprender una exitosa contrainsurgencia" (citas en: López y Rivas, 2013, pp. 20-24).
<i>Human terrain team handbook</i>	El manual es publicado en 2008 por autoría de Nathan Finney, y "el propósito fundamental es servir en la preparación y el trabajo de los equipos que actúan en las estructuras militares estadounidenses" (López y Rivas, 2013, p. 29). Según el manual, en las operaciones de contrainsurgencia "la población local del área de conflicto debe ser considerada un aspecto tan crítico como distintivo del diagnóstico del teatro de la guerra por parte del comandante [...] la dimensión humana es la esencia misma de la guerra irregular. Entender la cultura local y lo factores políticos, sociales, económicos y religiosos es crucial para una contrainsurgencia y para operaciones de estabilidad exitosas, y últimamente, para el triunfo de la guerra contra el terror" (cita en López y Riva, 2013, p. 29). Los aspectos clave de los equipos serán: 1) la investigación con herramientas de las ciencias sociales (desde encuestas hasta entrevistas); 2) recolección y procesamiento de datos para la unidad militar; 3) "Creación de un marco analítico cultural para la planeación, toma de decisiones y diagnósticos operativos" (López y Rivas, 2013, p. 29).

Texto	Descripción de su utilidad para la contrainsurgencia
<i>Guía para el asesor de las fuerzas especiales</i>	El principal objetivo de la guía es “instruir a los militares para interactuar mejor con otras culturas como asesores, ocupantes o visitantes. El documento está elaborado, asimismo, para evitar el <i>shock cultural</i> de frágiles boinas verdes” (López y Rivas, 213, p. 32).
<i>Manual de campo 21-20-3, tácticas, técnicas y procedimientos de defensa interna para las Fuerzas Especiales en el extranjero</i>	Según el manual, el propósito político del mismo es “apoyar los intereses estadounidenses a través de un esfuerzo común. Donde intereses nacionales estadounidenses están involucrados, Estados Unidos proveerá asistencia militar y económica para complementar los esfuerzos de dichos gobiernos” (Cita en López y Rivas, 2013, p. 36). “El manual no descuida el papel de la prensa y los medios de comunicación masivos en los esfuerzos contrainsurgentes, entre ellos el Servicio de Información de Estados Unidos [USIA] al cual se le asigna la tarea de influir en la opinión pública de otras naciones es en favor de los objetivos ya señalados de la política exterior de su gobierno. Otro aspecto a destacar del Manual es la importancia que otorga al reclutamiento e integración de fuerzas paramilitares o irregulares como parte integral de la batalla contrainsurgente” (López y Rivas, 2013, p. 37).

Elaboración: Roger Landa. Fuente: López y Rivas, 2013.

Asimismo, con dichas invasiones se hizo efectualmente patente la reconfiguración de las zonas geoculturales –ya divisadas en la fragmentación de Yugoslavia y la guerra en Somalia– y los imaginarios históricos que las fundan, las cuales, lejos de avanzar hacia una uniformidad cultural de la mano de la supuesta globalización cosmopolítica, intensificaron la conformación de sus identidades (Díaz, 2009, pp. 129-152; y Díaz, s. f.), incluso, más allá de la secularización, promoviendo el fundamentalismo nacionalista de corte étnico, racial o religioso. Si tiene sentido, entonces, la ideologización¹³ de la tesis del choque de civilizaciones del trilateralista Samuel Huntington (2001), es porque, a la vez que funciona como una justificación para el dominio preventivo de las culturas musulmana y confuciana (así ambigualmente definidas), se asienta en la clara evidencia empírica sobre la explosión de la diversidad en todo el mundo, incluso jalonado por el salto cualitativo que supuso la embestida neoliberal a nivel global. El antropólogo Héctor Díaz Polanco precisa:

¹³ Ideología aquí entendida en el sentido crítico que le da el marxista venezolano Ludovico Silva (2006) como encubrimiento de la realidad.

Aunque en su origen las identidades no sean producto de la globalización, su destino está fuertemente determinado por el despliegue agresivo del neoliberalismo globalizador. Este pone límites a la identidad y trabaja para su integración subordinada al nuevo dispositivo de dominación global o para su disolución. Si la identidad se allana a ser reducida a una cuestión “cultural”, que implica la renuncia a poner sobre la mesa ciertas reivindicaciones políticas, el sistema da paso franco a la entrada en su seno, a la integración suave; pero si la identidad conlleva el planteamiento de un conflicto sociopolítico (y por añadidura económico), como el que contiene el proyecto autonómico en su versión (latinoamericana) no culturalista ni esencialista, entonces es seguro que será atacada a fondo. [...] La lógica y la diferencia conflictiva de la identidad respecto al neoliberalismo es, más bien, la causa que alimenta uno de los más importantes dramas contemporáneos: la lucha que entablan las fuerzas antagónicas de la etnofagia globalizadora y de la resistencia autonomista. (Díaz Polanco, 2016, p. 29)

En ese sentido, el imperialismo mantiene una tendencia “etnofágica” (Díaz Polanco, 2009, pp. 153-168) frente a aquellos procesos culturales alguna vez forcluidos pero que, una vez desarrolladas las herramientas adecuadas (materiales e ideológicas), pueden ser integrados en el funcionamiento del sistema. En la actualidad las prácticas etnocidas no siempre resultan convenientes, por lo que la estrategia inmediata se basa en el

[...] abandono de los programas y las acciones explícitamente encaminados a destruir la cultura de los grupos étnicos y la adopción de un nuevo proyecto de más largo plazo que apuesta al efecto absorbente y asimilador de las múltiples fuerzas que pone en juego el sistema. (Díaz Polanco, 2016, p. 46)

La etnofagia

[...] expresa entonces el proceso global mediante el cual la cultura de la dominación busca engullir o devorar a las múltiples culturas populares, principalmente en virtud de la fuerza de gravitación que

los patrones nacionales ejercen sobre las comunidades étnicas. No se busca la destrucción mediante la negación absoluta o el ataque violento de las otras identidades, sino su disolución gradual mediante la atracción, la seducción y la transformación. (Díaz Polanco, 2016, p. 46)

De suerte que, en un primer momento, los movimientos contraculturales de los sesenta fueron desintegrados desde adentro (por la penetración sistemática de enfermedades como el SIDA y la adicción a las drogas) y desde afuera (represión sistemática con asesinatos masivos, como la masacre de Tlatelolco, y selectivos de varios líderes), generando una nueva subordinación de su sentido original ya dislocado con la promoción del relativismo cultural (todo vale y no hay verdad objetiva en el mundo sociohistórico), la “apertura” sexual (confundiendo el cuidado de la corporalidad con su cosificación) y la cooptación de la libido (sexificación de las relaciones); en otras regiones se aplicaba el genocidio étnico (como ocurrió en la desintegración Yugoslavia, o la pandemia del VIH en África). En un segundo momento, la eclosión de la diversidad en la actualidad –y en particular en la periferia– impondrá nuevos retos y estrategias al capitalismo para la subsunción de las identidades históricas en su metabolismo. De acuerdo al antropólogo Héctor Díaz Polanco,

[...] a veces las identidades de que se habla tienen el efecto de ocultar procesos diferentes o que deberían distinguirse. Podemos discernir al menos dos: [...] uno, el viejo reforzamiento (a su vez, renovado) en torno a comunidades que se defienden mediante el afianzamiento de sus fronteras y, cuando es el caso, inventando mecanismos para mantener y reproducir al grupo; otro, el que surge también en el marco de la globalización, pero más bien como búsqueda de salidas con sentido para escapar a la creciente individualización y fragmentación que destruye los tradicionales tejidos comunitarios, una fuerza que sume a sus miembros en una anomia insostenible. (Díaz Polanco, 2016, p. 25)

Acá nos encontramos con los procesos diferenciales de identidad e identificación. El primer sentido, que podemos llamar propiamente el de la construcción y sostén de identidades históricas, “intenta proteger la comunidad preexistente y, si es posible, consolidarla”, es una práctica antigua y anterior a la globalización. El segundo sentido, que podemos llamar procesos de creación de identificación, “busca crear nuevas comunidades allí donde precisamente estas han colapsado, están al borde de la desintegración o los miembros del grupo ya no encuentran en ellas seguridad y asidero para encarar los desafíos del entorno global”, se trata de una respuesta “a la individualización exacerbada que sufren las sociedades”, pero que no es contraria a la globalización, sino que le “engrasa las ruedas” (Díaz Polanco, 2016, pp. 24-29). El proceso etnofágico de la globalización implica, precisamente, dos cambios importantes para la estrategia de dominación sobre la diversidad cultural:

[1] se lleva adelante mientras el poder manifiesta respeto o indiferencia frente a la diversidad, o incluso mientras exalta los valores indígenas; [2] se alienta la participación (las políticas participativas tan de moda en los ochenta) de los miembros de los grupos étnicos, procurando que un número cada vez mayor de estos se conviertan en promotores de la integración por propia voluntad. (Díaz Polanco, 2016, p. 47)

De allí que el proceso de dominación etnofágica suponga un momento diferencial. Es decir, no se trata de una pura homogenización sociocultural, sino que la diferencia busca de ser integrada al conjunto del sistema. De allí que también operen de manera renovada el colonialismo interno ante los proyectos de resistencias y autonomías identitarias que se niegan a la asimilación, pero que en especial plantean alternativas al propio proceso metabólico del capital. En este sentido es clara la vinculación entre el proceso etnofágico del capital y la propuesta multiculturalista para establecer una ficción positiva en torno a la diversidad tolerada dentro del neoliberalismo. Lo que se

busca con la estrategia disciplinadora global es la integración de la diversidad en el proceso de valorización del capital.

En el continente latino-caribeño, la reconfiguración de las fuerzas de poder global marcadas por el avance del neoliberalismo disciplinario de Estados Unidos abre el siglo XXI bajo la visión de un dominio de espectro completo (Ceceña, 2013) que buscará imponerse sobre el continente durante la década que abre el siglo, y que aún hoy mantiene su dinámica de expansión. Los documentos *Joint vision 2010 y Joint vision 2020* establecerán la cartografía del disciplinamiento global, caracterizando las regiones desde la siguiente perspectiva: 1) Aliados: aquellos Estados de capitalismo desarrollado agrupados bajo una misma articulación institucional que aseguran la propiedad privada y la marcha del sistema sin cuestionarlo; 2) Área de riesgo: países, zonas o localidades donde se generan posibles perturbaciones al sistema en sus diferentes niveles territoriales o interinstitucionales; 3) La bisagra: configurada por aquellos países “emergentes” que se mantienen dentro del sistema y que son el eslabón para, una vez disipada o suprimida la perturbación de algún actor o conjunto de actores en la “brecha crítica” (área de riesgo), lograr atraer nuevamente al equilibrio a dichos actores (Ceceña, 2013). Este disciplinamiento, además, abarca todos los niveles donde pudiese surgir alguna perturbación que amenazara el funcionamiento del sistema y la posición hegemónica de Estados Unidos en él: los territorios geohistóricos, los Estados, las culturas, pero también los bienes comunes: internet, los mares, espacio exterior, el agua, la alimentación y la salud. Este disciplinamiento mediante la *dominación de espectro completo* permitiría, así, mantener el funcionamiento del capitalismo y la posición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional.

Auge y caída del ALCA: los TLC en el continente latinoamericano

La reconfiguración de las relaciones de poder en el orden global condujo a que en las diversas regiones geoculturales se estableciesen diversos procesos de *integración* para hacer frente a los desafíos de la dinámica neoliberal. Con lo cual, los diversos procesos de integración, como los esquemas escalonados de integración económica que van desde preferencias arancelarias, pasando por zonas de libre comercio y uniones aduaneras, hasta los mercados comunes; o aquellos con un mayor peso político de mayor o menor data, no constituyen caprichos de los actores que les impulsan. Por el contrario, estos responden a condiciones objetivas impuestas por la lógica metabólica del capital y su contraparte de dominación política, constituyendo un abanico de posibilidades para la inserción en la dinámica estructural de acumulación que puede ir desde la sujeción a las relaciones de dominación y dependencia del centro, hasta los intentos por convertirse en un actor de talla media impulsando desarrollos regionalizados o intentos por estructurar alianzas defensivas que equilibren la dinámica de fuerzas globales. Los procesos de integración y regionalización, por tanto, se divisan como los espacios que pueden incidir y hasta determinar la forma en que una determinada constelación social, con su cultura, esquema de acumulación y modelo político particularizados, se articule con el capitalismo global y alcance una determinada posición dentro de la topología de relaciones de poder establecidas.

La propuesta de crear una zona de libre comercio en el continente latinoamericano y caribeño dirigida por Estados Unidos buscaba, precisamente, asegurar el acceso de las empresas transnacionales estadounidense al mercado regional que les proporcionaba una gran rentabilidad a bajo costo (especialmente por la explotación intensiva del trabajo), así como tener a libre disposición la gama de recursos naturales que posee la región. Aunado a ello, se precisaba el

solapamiento cultural de la diversidad del continente en el impulso de una estrategia de dominación de espectro completo que incluyó la represión de las identidades históricas junto a la absorción de la diferencia no contrahegemónica. Económicamente, la “Iniciativa para las Américas” presentada por George Bush en 1990 ante el congreso de los Estados Unidos se proponía: 1) crear un sistema de libre comercio hemisférico en eliminación recíproca de tarifas y restricciones arancelarias o asimilables a estas, 2) promover las inversión directa para hacer más competitivos a los países de la región en la atracción de capitales (con lo cual habría que reformar las políticas económicas generales y los sistemas de regulación particulares), y 3) reducir la deuda externa de estos en la aplicación de ciertas medidas conjuntas con el BID y el BM para el manejo de la misma (Britto García, 2009, p. 115). La promoción de inversiones se abriría con una contribución de 100 millones de dólares por parte de Estados Unidos, fondo que sería gerenciado por el BID. La reducción de la deuda externa tocaría solo 7 mil millones de dólares de los 12 mil millones de las obligaciones con Estados Unidos, lo cual representaba un 3 % del total de la deuda del continente, y significaría un alivio de 1,75 % de toda la carga financiera de la región (Britto García, 2009, p. 116).

Pese a esa oferta tan limitada, en el marco de la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, los mandatarios del hemisferio (con exclusión de Cuba) aprobaron la creación de nueve grupos de trabajo para abordar la concreción de un Área de Libre Comercio para las Américas [ALCA]. El ALCA buscaba, así, imponer a nivel continental las disposiciones relativas al comercio que se venían discutiendo en la OMC (incluso acelerando los compromisos y puntos controversiales de la ronda de Uruguay) y que no habían logrado consenso en su aplicabilidad hasta el momento (Briceño, 2007, pp. 149-159). Con ello se daba un nuevo paso, antecedido por el TLCAN, hacia la creación de un esquema hemisférico de producción favorable a las empresas transnacionales estadounidenses, estableciendo el marco jurídico necesario, las reformas particulares requeridas e incentivando la movilidad de capital en conjunción con

la inamovilidad del trabajo. Claramente, ello acentuaba la fragilidad económica de la región ya golpeada por los compromisos adquiridos frente a la OMC que agudizaron la inserción dependiente de la región en la división internacional del trabajo, la especialización exportadora en bienes básicos y la desarticulación del precario complejo industrial de algunos países (Katz 2007, pp. 31-32).¹⁴ Esto hizo patente el establecimiento de un proceso de integración asimétrico (en términos políticos estrictos, de dominación) a favor del país con mayor peso económico, político y militar: Estados Unidos (Britto, 2009, pp.129-131), y el abandono de políticas de planificación económica autónoma con alguna dimensión social. Todo ello consolidará las políticas de ajuste estructural a nivel hemisférico (Briceño, 2007, p. 153).

Para América Latina y el Caribe, la etapa analizada corresponde al llamado “regionalismo abierto” según el cual se considera que la dinámica del desarrollo capitalista de la periferia era alcanzable mediante la concertación de políticas de liberalización económica, otorgándole primacía a la inversión extranjera directa. Este modo “integración hacia afuera”, planteaba la necesidad de incrementar la competitividad de la región mediante su apertura y liberalización comercial y financiera articuladas en bloque, buscando aumentar las exportaciones vía inversión extranjera. Con ello, se intentaba hacer frente a los desafíos de la “globalización” (en realidad mundialización imperialista), principalmente a los movimientos de grandes capitales financieros y la regionalización que se producía en otras latitudes. La lógica era clara: apertura externa e inserción en los mercados mundiales (Briceño, 2007, p. 109). Esta estrategia abandonó los objetivos de conseguir un crecimiento económico aut centrado, buscando una ofensiva de inserción mundial al menor costo mediante la progresiva eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias

¹⁴ “La región aceptó una drástica reducción de los aranceles (de 30 por ciento en promedio en 1980 a 10 por ciento en 1999) sin lograr aumento alguno en su participación en el comercio mundial (solo mantuvo el bajo porcentaje de las últimas décadas en torno a 5,8-5,6 por ciento)” (Katz, 2007, p. 32).

para la libre circulación del comercio y flexibilización de las normas sobre inversión. Las políticas implicaban aceptar el mercado como el mecanismo fundamental tanto en asignación de recursos, dejando de lado políticas proteccionista (incluso para países de menor desarrollo) y el incentivo de actividades específicas (Briceño, 2007, p. 114); pero también como mecanismo necesario para la generación y desarrollo de riqueza. No es casual, entonces, que dicho regionalismo se produzca en la época del auge del neoliberalismo en el mundo; aunque la falta de una concertación continental irá dividiendo en bloques de proximidad geográficas los procesos de regionalización.¹⁵

Bajo esta misma perspectiva del regionalismo abierto, los países de la región (con exclusión de Cuba) entran en una controversial negociación con Estados Unidos para establecer el ALCA. A pesar de haber firmado una misma declaración de principios (ALCA, 1994), desde la primera reunión de la Cumbre de las Américas en Miami en 1994 surgieron diferencias respecto a la forma que deberían adquirir las negociaciones para establecer el área mencionada (Briceño, 2007, pp. 172-173). A este respecto se presentaron cuatro alternativas en las negociaciones: 1) convergencias de acuerdos bilaterales y subregionales en marcha; 2) aplicación de algún(os) acuerdo(s) a todo el hemisferio; 3) negociación de un nuevo acuerdo manteniendo los existentes; 4) estrategia de doble ingreso, con países que aceptan de lleno los compromisos del ALCA y otros que van asumiéndolos progresivamente (Briceño, 2007, p. 172). Para la reunión de San José de Costa Rica en 1998 (la cuarta de las comisiones ministeriales) concluyó la prenegociación y se iniciaron las negociaciones formales, estableciendo un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC, conformado por los viceministros responsables de comercio) y la decisión de establecer la eliminación gradual de las barreras al comercio de bienes, servicios e inversiones a nivel hemisférico, colocando como fecha límite para

¹⁵ Dejamos de lado por razones de espacio requeridos en la tesis los procesos de regionalización surgidos bajo el regionalismo abierto y el denominado regionalismo estratégico: Mercosur, G-3, TLCAN, y los procesos de reimpulso que tuvieron en este período mecanismos como: la CAN, el CARICOM y el MCCA.

la culminación de las negociaciones el 2005. Estos acuerdos fueron ratificados en la Cumbre de las Américas de Chile en el mismo año, quedando un esquema de negociación simultánea con nueve grupos según los temas: acceso a los mercados inversiones, servicios, compras gubernamentales, solución de las controversias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios y políticas de competencia (Briceño, 2007, p. 174).

Para Brasil las negociaciones debían hacerse en tres etapas y discutir primero las condiciones de facilitación de comercio antes que el ingreso a los mercados. A diferencia, Estados Unidos proponía dos etapas, iniciando primero por la apertura de los mercados y luego las normas para facilitar el comercio. Además, Estados Unidos pretendía imponer un enfoque para que las negociaciones superaran los acuerdos alcanzados en la OMC (en temas controversiales como las compras gubernamentales, propiedad intelectual y servicios). Este enfoque fue rechazado por los países latinoamericanos, especialmente por el bloque de Mercosur, que se negaba a incluir temas que generaban tensiones políticas internas, como los derechos laborales y ambientales. Asimismo, los países de la región en contraposición a la postura estadounidense proponían facilitar el comercio para las pymes, financiamiento para infraestructura, trato especial a las economías pequeñas, entre otros. El bloque sudamericano rechazaba, igualmente, la apertura indiscriminada de las telecomunicaciones, servicios financieros y las compras gubernamentales; apoyando el principio de la nación más favorecida: lista única de ofertas en materia de acceso a los mercados, contrario a Estados Unidos que proponía la presentación de diversas listas de ofertas de liberalización según los socios a los que se destinaban estas (Briceño, 2007, pp. 175-176). Pese a que en la reunión ministerial en Quito en 2002 se acordó un arancel base y el calendario para ofertar las listas de desregulación, en cuanto a las negociaciones particulares de los grupos establecidos por sector había desacuerdos en los temas de inversiones, compras gubernamentales, servicios, normas *antidumping* y derechos compensatorios (Briceño, 2007, pp. 182-184). Las negociaciones

condujeron a 5 300 puntos de conflicto en los documentos previos (Katz, 2007, p. 15).

Al igual que en las comisiones gubernamentales de los diversos países de la región, las facciones de las clases burguesas y terratenientes de los bloques de poder interno no tuvieron la misma disposición para la negociación del ALCA, debido a que los intereses eran diferenciados según el peso de cada economía y su relación con la economía estadounidense; además, eran marcadas las diferencias entre los bloques de articulación regional ya establecidos para el momento con Estados Unidos: TLCAN, CARICOM, CAN y MERCOSUR (Briceño, 2007, pp. 151-165). La oposición general se estableció claramente entre las empresas que contaban con un mayor peso en la economía internacional por su mayor capacidad de inversión y competitividad, contra las empresas que dependían (y dependen) más del mercado interno y tienen menor capacidad de internacionalización (Katz, 2007, p. 18); estas disyuntivas se extienden tanto para los países de mayor peso relativo en la región, como Brasil y Argentina, y a lo interno del mismo Estados Unidos (Katz, 2007, pp. 19-20), así como entre las élites de dichos países y con el resto de la región.

En el espacio de la base social de los países del hemisferio, las negociaciones del ALCA despertaron un amplio descontento al ser símbolo de profundización de las desigualdades y destrucción del tejido social ya golpeado con la crisis de la deuda y la imposición de políticas de apertura y desregulación en distintos países. El impulso de los movimientos sociales que venían de la conmemoración del quinto centenario de la resistencia colonial logró sustentar un nivel organizativo articulando la diversidad de subjetividades (campesinos, sindicatos, movimientos urbanos, movimientos de mujeres, indígenas, etcétera) en la Alianza Social Continental [ASC] como espacio de convergencia creado en la Primera Cumbre de los Pueblos, realizada en paralelo y como contrapeso a la cumbre presidencial de las Américas de Chile en 1998. A partir de allí, la realización sucesiva de las Cumbres de los Pueblos conformó un espacio para la articulación, discusión e instrumentación de una agenda de lucha común en

el reconocimiento analógico del horizonte de explotación material común que poseían las diversas subjetividades convocadas. Por su parte, la dotación por parte del presidente Hugo Chávez a los movimientos sociales del acceso a la información de las negociaciones que se llevaban a cabo en secreto¹⁶ entregó un arma importante para un mayor conocimiento de las implicaciones del ALCA y la posibilidad de realizar propuestas alternativas a su instrumentación (ASC, 2003 y ASC, 2002). En 2001 se genera un nuevo impulso al proceso de resistencia contra el ALCA desde los pueblos, con la realización en noviembre del Primer Encuentro Hemisférico en la Habana¹⁷ donde, además, se genera una retroalimentación entre líderes continentales, movimientos, organizaciones, partidos, intelectuales y, en general, de buena parte de la izquierda del continente. Los encuentros hemisféricos llevados a cabo en la Habana brindaron un escenario menos atareado que el de las Cumbres y con mayor participación que en la Asociación, generando así el espacio propicio para tejer la estrategia común y construir los planes y acciones que permitirían instrumentarla. Igualmente, en 2002, en el marco del II Foro Social Mundial de Porto Alegre irrumpe la Campaña Continental contra el ALCA que venía madurando desde la constitución de la ASC en 1998. Las reuniones estuvieron acompañadas de un amplio dinamismo de campaña anti-ALCA en países como Argentina, Paraguay, Bolivia y Venezuela, asociadas en cada caso a reivindicaciones populares particulares (redistribución del ingreso, defensa de la propiedad estatal sobre los recursos estratégicos, acceso a la tierra, etcétera). Bajo esta plataforma se logró que en Argentina la realización en 2003 de una consulta popular contra el ALCA alcanzara 2,2 millones de votos, y en Brasil una consulta semejante arrojara un saldo de 10 millones de sufragios contra la propuesta. Finalmente, es de hacer notar que el

¹⁶ La información fue suministrada por Judith Valencia, coordinadora por Venezuela de las negociaciones en el ALCA.

¹⁷ Los encuentros se realizaron consecutivamente hasta 2008. Un nuevo encuentro de evaluación de lo alcanzado y proyección de nuevas luchas se realizó en 2015, con motivo de la celebración de los diez años de la derrota del ALCA en Mar del Plata.

impulso social continental trascendió la lucha contra el ALCA, tanto en lo comunicacional, haciendo un viraje del “no al ALCA” a los “sí” por la integración alternativa y el desarrollo de los pueblos; así como la estructuración de propuestas alternativas claras para la construcción de una integración desde los pueblos (ASC, 2002; León, 2015; González, 2015; ASC, 2012; Orellana y McDonagh, 2015).

A nivel de los jefes de gobierno también surgieron grandes discrepancias e incluso críticas abiertas por parte de algunos mandatarios como Hugo Rafael Chávez Frías (Venezuela), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) y Néstor Kirchner (Argentina). Para el presidente de Lula da Silva la prioridad de la política exterior de Brasil se enfocaba en Sudamérica y en el fortalecimiento del Mercosur. Entre tanto, para él, la inserción de Brasil (país que tuvo las principales discrepancias con Estados Unidos en las negociaciones), América Latina y el Caribe en el ALCA tropezaba con tres obstáculos fundamentales: primero, la disparidad de la economía estadounidense con el resto de la región; segundo, el proteccionismo (no arancelario) de Estados Unidos sobre su economía que afectaba las exportaciones de la región hacia este mercado, y tercero, la unilateralidad selectiva de Estados Unidos sobre los elementos controversiales discutidos en la OMC y el ALCA (Da Silva, 2003). Por su parte, el presidente Venezolano Hugo Chávez cuestionaba abiertamente el camino del ALCA, afirmando que se trataba de una opción, pero no de un destino que debía transitar obligatoriamente el continente. En este sentido, retomaba la tradición de pensamiento bolivariano para interrogar sobre la integración que América Latina y el Caribe querían y necesitaban realmente. Para él, la integración era un acto político y, por tanto, tenía que ver directamente con la voluntad y los polos de poder; así, eran los pueblos quienes debían decidir si el continente se integraba al ALCA o no (Chávez, 2001). En la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, el presidente Néstor Kirchner argumentaba desde la dura experiencia de la República Argentina (crisis del 2001) el fracaso de las políticas neoliberales impulsadas por el llamado “Consenso de Washington”, reconociendo el fallo tanto de los gobiernos latinoamericanos que

aplicaron dichas políticas como también, y con mayor énfasis, la imposición de las mismas a partir de los organismos internacionales: FMI y BM. En esta dirección resaltaba –al igual que Lula– la importancia que para el desarrollo de Argentina y Sudamérica representa el bloque del Mercosur, y la recientemente creada Comunidad Sudamericana de Naciones (Kirchner, 2005).

En este punto las negociaciones se hicieron inviables por la combinación de los factores anteriores que dejaron en evidencia integración asimétrica impulsada en el seno del ALCA que, al vincular la negociación económica entre desiguales, proporciona desigualdad en la capacidad de negociación en favor de las economías más fuertes, en este caso Estados Unidos, imponiendo la liberalización aún en sectores más allá de los acuerdos de la OMC: servicios (apertura de los servicios públicos como la salud, educación, seguridad social o acceso al agua a la participación de capital privado o su completa privatización), propiedad intelectual (privatización y monopolio del conocimiento y la tecnología, incluyendo ámbitos como la genética y biodiversidad) e inversiones (apertura y garantía para la inversión directa sin restricción alguna u obligación de algún tipo). Ante las reticencias en los puntos controversiales de las negociaciones, quedaba clara la intención de Estados Unidos de imponer una hegemonía del dólar y sus empresas transnacionales en toda la región mediante la liberalización en las economías del continente, en combinación con el mantenimiento de las protecciones no-arancelarias de su economía, así como la evidente pérdida de soberanía política que implicaba el acuerdo hemisférico. El golpe más duro lo llevarían, por un lado, las clases trabajadoras, a causa de la desregularización de las diversas actividades productivas y su impacto en el mundo de vida de las clases populares, la caída de los salarios, la pérdida de seguridad social, la subcontratación y establecimiento o ampliación de maquilas en zonas francas, etcétera; por el otro, el medioambiente absorbería todos los costos ecológicos producto de las relaciones de producción capitalistas (Britto García, 2009, pp. 130-137). En la Cumbre de las Américas de Mar del Plata naufraga el proyecto del ALCA

en su versión continental. Se trata de un quiebre en la correlación de fuerzas a favor de las luchas populares en el continente.¹⁸ Pese a ello, la perspectiva es retomada a manera de convenios bilaterales y multilaterales con la forma jurídica de Tratados de Libre Comercio impulsados por Estados Unidos. Ya en 2002 el secretario de Estado de George W. Bush, Otto Reich, había señalado que la meta trazada de liberalización comercial del continente sería alcanzada si era necesario por la vía de convenios bilaterales (Briceño, 2007, p. 180).

El 2005 marca un punto de inflexión donde el rechazo definitivo del ALCA en la Cumbre de Mar del Plata se tradujo en consecuencias políticas directas para las clases subalternas del continente y los gobiernos nacional-populares que se consolidaron en el período con proyectos antineoliberales. La ruta siguiente indicaría el establecimiento de diversos tratados bilaterales y multilaterales para la

¹⁸ Aunque la construcción de su historia puede ser sometida a debate, queda claro que la dinámica político-social de la región se impregnó de un antineoliberalismo que rebasó las gramáticas y tuvo impacto directo en los sentimientos y formas de razonar la política, como también una expresión práctica concreta en la conformación de una conciencia de lucha común, la cual servirá como eje articulador de la diversidad de resistencias con localización geohistórica propia. Así, las luchas del gas o el agua en Bolivia, las resistencias y protestas ante los planes de ajustes en Venezuela o Argentina, el levantamiento zapatista, el movimiento de los sin tierra, las fuerzas agrupadas en la CONAIE, entre muchos otros procesos pueden ser entendidos de manera global como luchas ante el despojo y consecuente mercantilización masiva de los valores de uso de la vida y el sacrificio de los bienes comunes en nombre del libre mercado. Cada uno tiene un proceso particular que converge en torno a este eje general. Necesariamente surge allí una fuerza contestataria que tomará diversos caminos dentro de las lógicas locales y nacionales propias, pero que tenderá puentes y estrategias de lucha común que resultarán en la construcción de actores políticos fundamentales en el escenario del poder regional y continental. En lo seguido las élites deberán plantearse estrategias de dominación teniendo como factor necesario la inestabilidad social y la tensión continua de ver crecer de manera constante la capacidad de lucha y resistencia de las mayorías. Claro, no todas las luchas tuvieron un lugar análogo dentro del conjunto regional, ni tampoco podemos hablar de una marcha triunfal contra el neoliberalismo. Pero queda claro que hubo una avanzada de las organizaciones de base que permitió cambiar la correlación de fuerzas y restarle al capital espacios que abrieron nuevas posibilidades de transformación de las condiciones de explotación, dominación y exclusión de las clases trabajadoras del continente.

liberalización comercial (véase cuadro IV), con el reforzamiento de la apertura económica general por esta vía.

Cuadro IV. Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos con América Latina y el Caribe

Tratado y países involucrados	Vigencia
Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN]. Agrupa los territorios de Canadá, Estados Unidos y México.	Las negociaciones se llevaron a cabo entre junio de 1991 y agosto de 1992. El primero de enero de 1994 entra en vigor el tratado. En 2017 Estados Unidos propone una renegociación del TLCAN. El nuevo acuerdo será denominado T-MEC, y entró en vigor en 2020.
Tratado de Libre comercio Chile-Estados Unidos. Agrupa ambos territorios.	Las negociaciones se realizaron entre el 2000 y el 2002. Durante el 2003 se hicieron las respectivas discusiones en los poderes legislativos de ambos países. El tratado entra en vigencia el primero de enero de 2004.
CAFTA-DR. Agrupa cinco países centroamericanos: Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, uno del Caribe: República Dominicana, y Estados Unidos.	Las negociaciones comenzaron en 2001 entre Estados Unidos y cinco países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica. República Dominicana se une a las negociaciones en 2002. Entre 2003-2004 terminaron las negociaciones y se da inicio a las ratificaciones legislativas internas por países, así como las adecuaciones jurídicas necesarias. El acuerdo entra en vigor el primero de enero de 2009.
Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos. Incluye el territorio de ambos países.	Las negociaciones se desarrollaron entre 2003 y 2005. En las mismas participaron otros países andinos: Ecuador, Colombia y Bolivia (esta último como observador). Perú y Estados Unidos cerraron negociaciones y en 2006 firman el acuerdo. Durante el 2007 se desarrollan las aprobaciones legislativas internas en cada país. El acuerdo entra en vigor en enero de 2009.
Tratado de Promoción Comercial Panamá-Estados Unidos. El acuerdo abarca el territorio de los dos países.	Las negociaciones se llevaron a cabo durante el 2004. La firma se llevó a cabo a mediados del 2007. Ese año el poder legislativo de Panamá ratificó el acuerdo. En 2011 es aprobado por el Congreso estadounidense. El tratado entra en vigor en 2012.
Acuerdo de Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos. Incluye ambos territorios nacionales.	Las negociaciones se desarrollaron entre 2003 y 2005. En las mismas participaron otros países andinos: Ecuador, Perú y Bolivia (esta último como observador). Las negociaciones entre Colombia y Estados Unidos se realizaron entre 2004 y 2006, y este último año se firma el acuerdo. En 2007 se firma un Protocolo Modificadorio. En 2011 es aprobado por el Congreso estadounidense y en 2012 por el Congreso de Colombia. En mayo se este último año entra en vigor.

Elaboración: Roger Landa. Fuente: SICE

Avanzada la segunda década del siglo XXI, el grueso de la región quedará bajo la estela del neoliberalismo económico y la apertura de los mercados sin proyecto autónomo. Junto a ello, los acuerdos con Estados Unidos buscan alcanzar la liberación de las barreras arancelarias y no arancelarias de distintos productos y servicios para adquirir una mayor movilidad de capitales, sin aspirar a fases más elaboradas (unión aduanera o mercado común), ni a compensaciones por las grandes asimetrías económicas (aunque en algunos casos se otorgue trato preferencial para ciertos bienes). Igualmente, se combina el desarrollo de marcos jurídicos para la regulación de aspectos como la propiedad intelectual, las inversiones, las compras gubernamentales y el trabajo. Las negociaciones aceptaron y partieron de los avances de los acuerdos logrados en las rondas del GATT y de la OMC, y en muchos casos profundizaron en ellos, resolviendo desacuerdos y disputadas que aún mantienen paralizada las negociaciones de la OMC.¹⁹

Junto a ello, el proyecto globalista estadounidense bajo la administración Obama no solo logró camuflar la militarización global de las administraciones anteriores, la cual no cesó como se muestra en la posteriores guerras en Libia (2011) y Siria (2013), sino que también apuntaló la necesidad de acelerar las negociaciones de tratados comerciales con regiones económicas que estaban recibiendo perturbaciones tanto por la crisis de 2008 como por el ascenso económico de las llamadas economías emergentes, en especial de China.

La crisis de 2008 y el rechazo a los tratados globales de liberalización: ¿fin de la globalización neoliberal?

Es en este marco de neoliberalización generalizada para la progresiva apertura de las economías y la adecuación de sus procesos

¹⁹ Puede consultarse el trabajo de Estay (2016) donde analiza las principales dificultades y trabas que han tenido las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC.

productivos donde se plantean los tratados globales que irán marcando la disputa comercial entre las fuerzas políticas en crisis: el imperialismo de la triada (o sistema imperial de estados) y su bloque de poder, frente a las fuerzas emergentes: Rusia y China a nivel global, India, Irán, Brasil, y otras potencias medias a nivel regional. El planteamiento de tratados de liberalización económica durante la administración Obama tuvo como antecedente las disputas en América Latina y el Caribe para la instrumentación del ALCA y las consecuencias que su rechazo tuvo en el reordenamiento de la estrategia estadounidense para el continente. Si Mar del Plata implica un cambio en algunos de los mecanismos para lograr la subordinación de las economías del continente bajo la égida neoliberal estadounidense, incluyendo una intensificación de la guerra de baja intensidad,²⁰ así como también una nueva estrategia posneoliberal,²¹ por su parte, la crisis de 2008 –que se hizo más profunda en el centro del sistema– supuso la necesidad de profundizar la organización neoliberal del mapa geopolítico global para hacer frente a los desafíos económicos y políticos expresados en las disputas con los nuevos actores mundiales, en especial para acelerar la integración de territorios y eslabones productivos a las cadenas de acumulación lideradas por las empresas transnacionales de la triada, estrategia que había resultado bastante efectiva para contrarrestar la baja a la tasa de ganancia producida a raíz de la crisis de fines de los sesenta (Caputo Leiva, 2012, pp. 98-101).

²⁰ Es precisamente bajo este marco de guerra de baja intensidad, como lo ha denominado de manera certera Stella Calloni, donde debemos ubicar los llamados “golpes blandos” o destituciones de presidentes por vías institucionalizadas (casos Fernando Lugo y Dilma Rousseff), aunque no siempre con claridad procedimental o plena legalidad. Pero también otros golpes de estado más tradicionales como el efectuado contra Manuel Zelaya o Evo Morales, así como los procesos desestabilizadores en Ecuador, Venezuela o Nicaragua.

²¹ Quien ha investigado a profundidad ha sido Beatriz Stolicz. Véase sus estudios en: Stolicz 2012 y 2016.

La crisis de 2008 afectó especialmente la situación de las economías nacionales del centro ya golpeadas desde las últimas décadas del siglo XX:

En la crisis actual las economías desarrolladas disminuyeron su producción en 3,4 % y los países emergentes y países en desarrollo crecieron a 3,1 %. Por lo que la producción mundial en 2009 cayó en solo 0,4 %. En tanto, las exportaciones mundiales de bienes y servicios cayeron en 20 %. (Caputo Leiva, 2016, p. 20, los datos son del FMI, 2013)

Tal y como explica el economista Claudio Katz,

La quiebra de Lehman Brothers inauguró un período de turbulencias que transformó a la crisis en un dato cotidiano de las economías centrales. [...] Durante el año 2014, la anémica recuperación de la Eurozona coexistió con una inestable reanimación económica de Estados Unidos, el languidecimiento de Japón y la desaceleración de China. Es el mismo escenario que ha predominado en los últimos años. [...] La incierta coyuntura actual prevalece al cabo de una inédita expansión del gasto público. Todos los gobiernos de los países afectados por la crisis desplegaron un gran socorro para rescatar a los financieristas que especularon con créditos *subprime*, burbujas y bonos empaquetados. (Katz, 2016, pp. 313-314)

El bloque global de clases dominantes optó por mantener la arquitectura financiera internacional pese a la incapacidad de gestionar la crisis, lo cual conllevó críticas importantes de parte de las economías emergentes que abogaron por transformaciones importantes en las principales instituciones financieras internacionales (Narodowski y Angeletti, 2020). Junto a ello, el dólar mantuvo su gravitación como principal moneda de transacción y reservas; en este contexto ninguna otra divisa se presentó como alternativa para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional.

El poder de Wall Street y la Reserva Federal explica cómo pudo la potencia del norte exportar una crisis originada en su territorio. Al comienzo del temblor, impuso la estrategia de expandir la liquidez

bancaria y neutralizó la resistencia de Alemania. Ha recurrido nuevamente a la inundación internacional de dólares, que en el pasado facilitó la licuación de la deuda pública estadounidense. Ante la ausencia de alternativas, los tenedores de esa moneda vuelven a aceptar ese riesgo. (Katz, 2016, p. 316)

De allí la fallida rehabilitación del FMI y de las demás instituciones financieras globales para dirigir las políticas macroeconómicas encaminadas a salir de la crisis; con todo y navegando sobre dicha incapacidad se mantienen como las reguladoras últimas en la materia. Los otros polos del sistema imperial, Europa y Japón, sintieron con igual magnitud la recesión, especialmente en la zona euro. Allí también se precipitaron las quiebras bancarias, aumentó el déficit fiscal y de igual manera los rescates no hicieron sino aumentar la deuda pública y profundizar la recesión. Particularmente el desempleo se acentuó a niveles históricos.²² La alianza franco-alemana remodeló las economías europeas para sostener la primacía de las principales potencias a lo interno de la zona euro, algo que se sintió especialmente en las economías intermedias como Portugal, Grecia o Irlanda.²³

²² Véase el estudio de la dinámica del desempleo desde los ochenta hasta la primera década del siglo XXI, en: Cademartori, Correa y Cademartori, 2014, pp. 57-117.

²³ “Grecia sufre un colapso superior al padecido por Argentina en 2001, tanto en el desplome de su producto (el doble del derrumbe posconvertibilidad), como en la magnitud del endeudamiento (169 % frente a 150 % del PBI). El desempleo promedia el 27 % y alcanza el 58 % en la juventud, en un escenario de depresión sin fin. [...] A Irlanda no le va mejor. Durante una década, el país fue exhibido como el “modelo más exitoso del neoliberalismo” y, desde hace cuatro años, soporta un ajuste sin pausa. El consumo se ha desplomado (12 % inferior al 2007) y los recortes no han reducido la deuda pública que continúa por encima del 120 % del PBI. En Portugal, la derecha y los social-liberales se alternan en el gobierno para introducir nuevos recortes al concluir cada ronda de negociación de la deuda. Con el tercer rescate de los bancos, el país quedó vaciado de reservas, mientras se multiplica el desempleo. Europa Oriental sufre una gran emigración de la población desocupada y soporta tasas de pobreza semejantes al tercer mundo. [...] Los países más endeudados son forzados a reducir su déficit fiscal y su desbalance comercial. Como utilizan la misma moneda que el resto para gestionar productividades, salarios y tasas de inflación muy diferentes, soportan una gran hemorragia de recursos hacia el centro” (Katz, 2016, p. 326). “Entre los países con alto desempleo figura Grecia. Durante la Gran Recesión, la “tragedia griega” se agravó por la reducción de los ingresos y el consumo, la caída de la producción y el

Los capitalistas de toda la Eurozona invocan la permanencia en el euro para justificar la destrucción del Estado de bienestar. Pero los más afectados son los países de la periferia regional. Estas economías han sufrido duramente las consecuencias de una liberalización financiera que generalizó las maniobras de titularización, el apalancamiento y las contabilidades fuera de balance. Los bancos quedaron desprovistos de sus protecciones tradicionales y, al trastabillar, impusieron un inmenso agujero a las finanzas públicas. [...] El FMI monitoreaba los recortes de América Latina y ahora repite esa supervisión con una *troika* compartida con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo. Solo han cambiado las víctimas y la localización de un mismo proceso. (Katz, 2016, p. 325)

Estas manifestaciones de la crisis y su tratamiento puramente financiero por parte de las instituciones dirigentes del neoliberalismo disciplinario no deben confundirse con las causas subyacentes y deben ser leídas dentro de un marco analítico adecuado (Caputo Leiva, 2016). En efecto, la crisis de sobreproducción actual,²⁴ y que tiene manifestaciones financieras rastreables,²⁵ profundizó ciertas tendencias que habían despuntado con la reorganización neoliberal

enorme endeudamiento del Estado, los bancos, las familias y las empresas. Las cifras de desocupación han traspasado el récord del 25 % en la población activa. [...] Irlanda cede a las exigencias de Bruselas y ofrenda sus ingresos y derechos laborales, sufriendo uno de los niveles europeos más altos de desempleo crónico, pareció durante un período breve que el tigre irlandés había superado definitivamente a los demás países. [...] En 2008, la reducción de la demanda externa, la súbita detención y caída de la producción y la crisis financiera contagiaron a Irlanda, llevando al país a un mercado retroceso” (Cademartori, Correa y Cademartori, 2014, p. 63).

²⁴ “En el periodo 1982-1991, la producción promedio anual era un poco superior a 21 mil millones de dólares, medidos según la paridad de poder de compra, y sube en 2008 a cerca de 70 mil millones de dólares. En ese periodo la producción en paridad de poder de compra se incrementa en 225 %, y, medido en dólares al tipo de cambio de mercado se incrementa en 263 %” (Caputo Leiva, 2012, pp. 91-92).

²⁵ “La interpretación financiera de la crisis, oculta que la crisis actual se ubica en la esfera de la producción y de la explotación de los trabajadores del mundo, por parte del capital. La crisis financiera es una manifestación inicial de la crisis en el sector habitacional, del sector automotriz y de otros sectores en la esfera de la producción que llevaron a que la crisis se transformara en crisis de la economía mundial” (Caputo Leiva, 2016:20)

de la economía mundial de las últimas décadas del siglo pasado. El economista chileno Orlando Caputo Leiva explica que,

La interpretación financiera de la dinámica económica y de la crisis actual, al señalar que los recursos se orientan preferentemente a actividades financieras y especulativas, limitando los niveles de producción global, desconocen lo que nos parece evidente: un gran crecimiento de la producción y de las inversiones mundiales. La interpretación financiera de la dinámica económica y de la crisis actual desconoce el gran éxito para el capital del proceso de globalización de la economía y del neoliberalismo implementado en los últimos decenios que se refleja en un fuerte incremento mundial del número de trabajadores. [...] La interpretación financiera de la dinámica económica y de la crisis actual desconoce o le otorga poco significado al gran incremento de la explotación del trabajo a nivel mundial que en parte se refleja en la gran disminución de la participación de los salarios en el producto en los diferentes países y regiones, con excepción del Sudeste Asiático. Gran aumento de la producción mundial, limitación del consumo y endeudamiento generalizado de las familias. El incremento de la tasa de explotación, junto con la disminución del valor de la maquinaria y equipo de alta tecnología –disminución del valor del capital constante fijo– y de la apropiación de parte significativa de la renta de recursos naturales, ha significado en los últimos decenios un incremento de las ganancias globales y de la tasa de ganancia. En estas categorías económicas se expresa en forma concentrada el éxito del capitalismo con la implementación del neoliberalismo y de la globalización en los últimos decenios. La interpretación financiera de la dinámica económica y de la crisis actual, invisibiliza y, en cierto sentido, oculta, la responsabilidad del gran crecimiento de la producción mundial y la profundización de los graves daños a la naturaleza. (Caputo Leiva, 2012, pp. 107-108).

A comienzo de los noventa el teórico marxista de la dependencia, Ruy Mauro Marini, ya había advertido las tendencias de reorganización del mercado mundial producto de lo que se conoce como globalización, es decir, la estrategia del neoliberalismo disciplinario (Marini,

2008c); tendencias que han sido empíricamente confirmadas por la trayectoria actual de la economía global, pero con renovadas variantes que suponen la necesidad de incluir nuevos conceptos analíticos (Katz, 2018, pp. 157-168). Siguiendo su pionero análisis, se comprende que el período actual está signado por un incremento cuantitativo en el proceso de subordinación de las clases trabajadoras a nivel mundial, pero también una diferenciación cualitativa que permitió una mayor flexibilización laboral y su tercerización global, ingresando diversos modos de trabajo en procesos diferenciados de participación en las cadenas de producción y transferencia de valor en todo el planeta. Ello explica el incremento de la producción mundial de bienes y servicios anudada con una expansión extensiva e intensiva de la explotación –incluso hacia los centros del mundo– y el endeudamiento masivo de Estados y familias. La internacionalización o transnacionalización de capitales del centro que aceleraron los procesos de concentración de los capitales a nivel global, permitió también la monopolización tecnológica por parte de los Estados dominantes y la dirección de la deslocalización de ramas industriales con menor composición orgánica hacia la semiperiferia. La alta movilidad del capital junto a la inmovilidad relativa de la mano de obra permite encontrar bajas tasas salariales y aumentar los flujos de valor hacia las empresas transnacionales que dirigen el actual ciclo de acumulación y que con la estrategia neoliberal lograron contrarrestar la baja tendencial de la tasa de ganancia. Precisamente ello es lo que está en juego, por lo que las facciones dirigentes del bloque de poder buscaron consolidar los procesos de explotación del trabajo total y la expropiación de bienes comunes anudando las relaciones de poder mundial, organizadas en la matriz neoliberal, hacia niveles más profundos, sin que ello implicase su desplazamiento como polo central de acumulación. Era el objetivo pretendido con el inicio de negociaciones para la firma de tratados comerciales globales: TTIP y TPP.

El TTIP y el TPP, constituyen respuestas posibles a la necesidad de crear una plataforma de regulación de integración de las cadenas globales de valor del capital transnacional y una geoestrategia euroasiática frente a la “resistencia” de la República Popular China que todavía insiste en limitar la apertura de su economía a las fuerzas transnacionales y acentúa su estrategia de acumulación de poder estatal-nacional, en alianzas con poderes euroasiáticos como Rusia e Irán. En este sentido, se entrelazan objetivos económicos, políticos y estratégicos del capital transnacional con intereses geopolíticos de las fuerzas globalistas y otros actores del Norte Global. (Amor, Leaña y Merino, 2019, p. 233)

La Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés)²⁶ fue dada a conocer al público durante la cumbre del G-8 de 2013 y su propósito declarado era profundizar la interdependencia económica entre las economías de Estados Unidos y Europa,²⁷ lo cual convertiría al bloque en el principal espacio de libre comercio del mercado mundial²⁸ (Vega y Campos, 2016; Fernández Tabío, 2015). Las negociaciones implicaron diversas dificultades técnicas, en especial en lo referente a la armonización regulatoria y la reducción de las barreras no arancelarias en sectores clave y sensibles para ambas economías, así como lo referente al arbitraje de diferencias Estado-inversor (Vega y Campos, 2016, pp. 829-844). Pero lo más relevante era la significación geoeconómica del tratado: al convertirse en el principal bloque comercial del mercado mundial, hubiese podido contar con la capacidad de dictar las normas del comercio internacional adecuadas a sus propios procesos de acumulación.²⁹

²⁶ Transatlantic Trade and Investment Partnership.

²⁷ Vega y Campos (2016, pp. 808-819) realizan un análisis en base a datos económicos empíricos de la interdependencia económica entre Estados Unidos y Europa.

²⁸ De acuerdo a los datos suministrados por los equipos técnicos para el 2013, el TTIP “constituiría el área de libre comercio más amplia y profunda en el orbe, con una cobertura de casi el 50% del PIB mundial, el 30% del comercio global de mercancías, 40% de servicios y 20% de los flujos de inversión extranjera directa [IED]” (Vega y Campos, 2016, pp. 805-806).

²⁹ “El TTIP se originó a razón de la búsqueda de Estados Unidos y la Unión Europea por mantener, e incluso expandir, su poderío en el sistema económico internacional,

Ello se comprende tanto por la misma necesidad de las potencias europeas y de Estados Unidos de encontrar una salida conjunta a las consecuencias de la crisis de 2008 como de la necesidad de hacer un frente geopolítico común ante la imposibilidad de encauzar hacia sus marcos de acción multilaterales a ciertos actores globales de mayor autonomía, en especial Rusia y China. No es casual que el TTIP iba a ser complementado con otro mega tratado, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés).³⁰ Si el primero buscaba estrechar los cimientos para profundizar las cadenas de valor euro-estadounidenses lideradas por las transnacionales, con el TPP Estados Unidos reivindicaba su umbral de poder al fungir como bisagra entre lo que serían las dos principales zonas de libre comercio del mercado mundial: una con vertiente hacia el atlántico y la otra con vertiente hacia el pacífico: en ambas quedaban excluidos tanto China como Rusia. A diferencia del TTIP –declarado en 2019 por la misma Comisión Europea como obsoleto (EFE, 2019)–, las negociaciones del TPP concluyeron en su firma a inicios de 2016 (Estados Unidos se retirará del acuerdo en 2017). En principio el bloque estaba conformado por Estados Unidos, Canadá, México, Perú, Chile, Brunéi, Nueva Zelanda, Singapur, Japón, Malasia y Vietnam. La conjunción de las distintas economías (aproximadamente el 38 % del PIB mundial) colocó al bloque entre los principales proyectos globales de integración económica; y a nivel geopolítico, le daba relevancia a Estados Unidos frente a China y Rusia en el Asia-Pacífico,

sobre todo a la luz de los cambios que derivan del ascenso de nuevas potencias emergentes, como China y la India, por nombrar algunas. Los cambios en la estructura de la producción mundial han orillado a Estados Unidos a plantear una estrategia que le permita continuar determinando aquellas reglas que habrán de regular los principales flujos comerciales en las próximas décadas. De ahí que Estados Unidos lleve a cabo notorios esfuerzos para culminar acuerdos comerciales con el potencial de colocarlo en el centro de los principales flujos económicos mundiales en el futuro” (Vega y Campos, 2016, p. 844).

³⁰ Trans Pacific Partnership Agreement.

últimos países que han venido creando su propia estructura multilateral en el entorno geoeconómico inmediato.³¹

Ambos tratados forman parte de una estrategia conjunta que no logró ser consolidada a causa la fractura del bloque de poder estadounidense que significó la elección de Donald Trump y su alejamiento de las políticas multilateralitas y globalistas impulsadas por las administraciones anteriores desde la época de Reagan. De allí su retirada del TPP que avanzó sin su presencia como Tratado Integral y Progresista para la Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés)³² la renegociación del TLCAN –a pesar de que el país más afectado por el tratado fue México–³³ y el cambio del TTIP por un acuerdo más modesto que excluye por completo sectores controversiales, como el agrícola. La discusión de fondo supone la valoración sobre el fin de la globalización y de la era neoliberal.

Precisamente, los diversos argumentos aducidos por Donald Trump en contra de la neoliberalización de las últimas décadas, tienen como telón de fondo las disputas entre diversas fuerzas internas del país hegemónico. Durante las últimas décadas ciertas facciones industriales se han visto desplazadas de su posición de poder por las

³¹ Pensemos en la Organización de Cooperación de Shanghái donde cooperan ambas potencias, la Unión Económica Euroasiática que encabeza Rusia, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, o la más ambiciosa propuesta de China conocida como Iniciativa de la Ruta y la Franja.

³² Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.

³³ “Si se observa el resultado del lado de México a partir de la entrada en el TLCAN vemos un proceso de primarización y una mayor dependencia de su actividad industrial respecto a la de los Estados Unidos, junto a un escaso incremento de los salarios y a las condiciones de vida y un saldo negativo de la cuenta de servicios financieros. Puede decirse que el tratado reafirma la dominación de un país sobre el otro, consolidando la relación centro semiperiferia. La dependencia es notable, cuando la tasa empieza a subir en los Estados Unidos, en el año 2004 se produce un desacople y el PIB mexicano crece menos, la confluencia se retoma en 2010 cuando las tasas ya estaban cayendo y en 2016 comienza tímidamente a pasar lo inverso, este es un escenario que puede seguir mientras la política monetaria restrictiva estadounidense persista y más si se profundiza en el futuro” (Merino y Gianmarino, 2019, p. 217). Del lado de Estados Unidos, la consecuencia negativa que se ha aducido es el aumento del déficit comercial con México que ha afectado ciertos sectores clave como el automotriz.

transnacionales³⁴ que encabezan las cadenas de valor y han coordinado la deslocalización industrial hacia zonas geoeconómicas con condiciones más favorables para la tasa de retorno en la explotación de la mano de obra, apropiación de valor y expropiación de recursos naturales. En este sentido, el proceso de desindustrialización manufacturera que conlleva el viraje neoliberal tuvo consecuencias negativas para sectores de la burguesía estadounidense, así como para facciones de las clases tajadoras (Castillo Fernández, 2018). De acuerdo a la propuesta analítica de Gabriel Merino, en la disputa interna del bloque de poder participan visiblemente:

1- Las fuerzas avanzadas del capitalismo transnacional, la mayor parte de las redes financieras dominantes de Londres y Wall Street y las *cities* financieras asociadas, la vanguardia tecnológica de Silicon Valley y un conjunto de actores dominantes del *establishment* Occidental transnacionalizado (medios de comunicación como *CNN* y *Financiaci3n Times*, o *Think Tank* como Brookings Institution, Council of Foreign Relations y Chatham House) que definimos como las fuerzas globalistas. 2- Las fuerzas “conservadoras” del *establishment* y un conjunto de fracciones de capital multinacional más “retrasadas”, que llamamos americanistas para el caso de los Estados Unidos, pero que dentro del polo de poder angloamericano podemos denominar como unilateralismo continental anglosaj3n. Continentales en el sentido de centrarse en la territorialidad del “continente” anglosaj3n, para

³⁴ “Así como el globalismo en el plano político tiende a institucionalizar el poder occidental transnacionalizado, en lo económico reconfigura el viejo centro, desarrolla nuevos centros-nodos globales y crea nuevas periferias en los viejos territorios centrales. En este sentido, emerge como nueva periferia el ahora llamado cintur3n del 3xido en Estados Unidos, en lo que antes era el coraz3n industrial del medio-oeste, como tambi3n el Midland brit3nico, cuyos votantes se volcaron mayoritariamente por Trump y el Brexit. Los capitales industriales centrados en el mercado interno que dominan estos territorios, menos competitivos en t3rminos internacionales, se ven sucumbidos frente a la intensificaci3n de la competencia y la concurrencia de capitales. El salto tecnol3gico-productivo del capital transnacional en plena transformaci3n productiva, su proceso de deslocalizaci3n industrial en busca de bajos salarios y regulaciones favorables, el nuevo modo de acumulaci3n denominado como posfordismo (en sus nodos estrat3gicos), intensifica la lucha entre capitales y aumenta” (Merino, 2019c, p. 90).

fortalecer unilateralmente dicho polo de poder y desde ahí disputar la hegemonía en la presente transición histórica. Se destacan actores empresariales como Koch Industries y Nucor, medios como Fox, *The Wall Street Journal* y *The American Conservative*, e instituciones como The American Enterprise Institute. 3- Las fracciones de capital mercado internistas, las clases populares, movimientos sociales y grupos subordinados que no conforman un bloque ni una fuerza político-social, y se expresan de múltiples formas emergentes, ya sea en su forma ideológica de derecha (muchos de los componentes del “trumpismo”), en nacionalismos aislacionistas e industrialistas, o en su forma ideológica de “izquierda” (muchos de los componentes que expresó Sanders en la interna demócrata). Todas estas expresiones crecen a medida que se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político institucional y crisis de representación en Estados Unidos y en el mundo anglosajón, lo cual también ocurre de forma más general en Occidente. (Merino, 2019c, p. 88)

Las disputas entre estas fuerzas –que también tienen sus expresiones en los demás Estados del sistema imperial– y su resolución parcial³⁵ hacia posiciones de nacionalismo conservador con discursos antiglobalización no son nuevas, pero sus particularidades actuales han despertado discusiones y tomas de posición respecto a si implican o no el inicio de una transformación cualitativa de los procesos de acumulación global como parte de la crisis general del capitalismo. Inicialmente, el Brexit y otras expresiones de nacionalismos en el centro habían dado señales de alerta, luego, las fuerzas político-económicas que se expresaron en la administración Trump han sido interpretadas como una tendencia disruptiva en contra del neoliberalismo. Lo que está en discusión es si las tendencias de reorganización de la economía mundial –ahora jalonadas por las disputas a lo interno de bloque de poder hegemónico– tomará una dirección distinta a la impuesta por la consolidación del neoliberalismo a escala mundial. Para un político y teórico como Álvaro García Linera,

³⁵ Decimos parcial porque la administración Trump no logró generar un consenso entre las fuerzas en pugna que le permitiese adelantar un nuevo proyecto hegemónico.

la globalización y su fundamento teórico, el neoliberalismo, ha fracasado como narrativa dominante sobre la cual se construyeron las políticas económicas internacionales de los últimos cuarenta años; pero, fundamentalmente, fracasó como proyecto político entre las mimas élites mundiales al no haber logrado para el conjunto de la sociedad internacional los objetivos declarados por la teoría. De acuerdo a él, “La globalización como metarrelato, esto es, como horizonte político ideológico capaz de encauzar las esperanzas colectivas hacia un único destino que permitiera realizar todas las posibles expectativas de bienestar, ha estallado en mil pedazos” (García Linera, 2016). Su análisis propone que los pilares de la globalización neoliberal fueron refutados durante estas décadas del siglo XX: (a) las rebeliones antineoliberales en América Latina y el Caribe que en algunos países lograron ocupar las instituciones de ejercicio del poder, incluso impulsando transformaciones parciales en ellas, establecieron formas de gestión económica eficientes sin adoptar las fórmulas de libre mercado; (b) la crisis de 2008 que requirió de la intervención del Estado para salvar a las empresas privadas en quiebra demostró la falsedad del *dictum* de la eficiencia de la gestión privada para el manejo de las finanzas públicas; (c) la ralentización de la economía luego de la crisis de 2008 también dejó sentado que la apertura de los mercados mundiales no se traduce en crecimiento económico para el conjunto global; (d) los resultados electorales en Reino Unido y Estados Unidos, es decir, la potencia hegemónica del siglo XIX y su sucesora en el siglo XX y XXI, señalan una inclinación de las fuerzas políticas del centro mundial hacia proyectos contrarios al neoliberalismo predominante de las últimas décadas (García Linera, 2016).

Coincidentemente, el “progresista” Joseph Stiglitz también argumenta que el objetivo propuesto en la reorganización neoliberal de la economía mundial fracasó pues que no logró dotar a las mayorías ciudadanas de mejores condiciones de vida.

En todos los países (ricos o pobres) las élites prometieron que las políticas neoliberales llevarían a más crecimiento económico, y que

los beneficios se derramarían de modo que todos, incluidos los más pobres, estarían mejor que antes. Pero hasta que eso sucediera, los trabajadores debían conformarse con salarios más bajos, y todos los ciudadanos tendrían que aceptar recortes en importantes programas estatales. Las élites aseguraron que sus promesas se basaban en modelos económicos científicos y en la “investigación basada en la evidencia”. Pues bien, cuarenta años después, las cifras están a la vista: el crecimiento se desaceleró, y sus frutos fueron a parar en su gran mayoría a unos pocos en la cima de la pirámide. Con salarios estancados y bolsas en alza, los ingresos y la riqueza fluyeron hacia arriba, en vez de derramarse hacia abajo. (Stiglitz, 2019)

El economista hace énfasis en el deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones que siguieron el proyecto neoliberal, y como consecuencia perdieron capacidad de ejercer control sobre su “propio destino” al haber dejado en manos del libre mercado la asignación de recursos para la sociedad. Para él, “la pérdida simultánea de confianza en el neoliberalismo y en la democracia no es coincidencia o mera correlación: el neoliberalismo lleva cuarenta años debilitando la democracia” (Stiglitz, 2019).

¿Podemos dar por sentado que ha fracasado el proyecto del neoliberalismo disciplinario y estamos ante el surgimiento un nuevo proyecto de dominación de las élites globales o, al menos, de un período de renovación? Habría que empezar aclarando lo que se da por sentado, a saber, de qué hablamos cuando mencionamos al neoliberalismo. El economista Claudio Katz reconoce que el término no tiene la homogeneidad con la que se exhibe en los discursos políticos, detectando al menos cuatro sentidos distintos:

En primer lugar, existe una interpretación de este fenómeno como nueva etapa del capitalismo. Esta acepción alude al período transcurrido desde los años ochenta hasta la actualidad a escala global. [...] El segundo sentido del neoliberalismo reúne a los países que han optado por estrategias de libre comercio. [...] La tercera acepción del neoliberalismo alude a una política económica de ortodoxia monetaria, fiscal y cambiaria con variantes monetaristas y ofertistas. Pero

la crisis global del 2008 ha generado importantes cambios en esta práctica. [...] El cuarto sentido del neolieralismo es su dimensión política. En este plano se identifica con los gobiernos derechistas subordinados a Estados Unidos, que recurren a la represión para apalea la protesta popular. (Katz, 2016, pp. 85-87)

Acá no tomamos en cuenta la acepción política, más susceptible a confusiones en los distintos usos retóricos y manejos discursivos. El tercer sentido, de la ortodoxia monetaria y fiscal, si bien se convirtió en una especie de credo para aplicar en situaciones diversas (el llamado Consenso de Washington), la práctica demostró que el neoliberalismo realmente existente no siguió al pie de la letra dicha ortodoxia.³⁶ El segundo sentido ha estado más emparentado al tercero, y concibe de manera errónea al neoliberalismo como exclusivamente libre mercado, cuando en realidad desde su instrumentación en el tercer mundo –como vimos– se trató de una estrategia que buscó y logró estabilizar la tasa de ganancia al profundizar los procesos de explotación, expropiación y apropiación en toda la geografía mundial. El neoliberalismo es sin duda una ofensiva del capital sobre el trabajo que tiene características distintivas a etapas anteriores. No es casual que esto sea señalado por García Linera, quien acepta que el proceso de expansión del capital mediante la subsunción del metabolismo mundial es inherente a la lógica del capital, pero,

[...] lo que sí constituye un acontecimiento reciente al interior de esta globalización económica es su construcción como proyecto político-ideológico, esperanza o sentido común; es decir, como horizonte de época capaz de unificar las creencias políticas y expectativas morales de hombres y mujeres pertenecientes a todas las naciones del mundo. (García Linera, 2016)

³⁶ Véase el estudio realizado por el economista Theotonio dos Santos (2011), donde analizar el proceso de auge de las políticas neoliberales desde la economía empírica, mostrando las contradicciones del modelo.

En este sentido, en tanto neoliberalismo disciplinario, también supone una estrategia para la estabilización de los patrones de acumulación bastante robusta, que no se restringe a ciertas recetas monetaristas o de apertura de mercados, sino que también implica lo que el sociólogo Miguel Ángel Contreras Natera denomina *neoliberalización espiritual*, esto es una conversión profunda del sentido común epocal que comienza a girar en torno al mismo horizonte hermenéutico de comprensión de la realidad (Contreras, 2015, p. 20, nota 14). Por tanto, como ofensiva del capital sobre el trabajo, las expresiones retóricas no deben confundir: incentivar la intervención estatal para regular los mercados o ponerle algún freno al capital financiero no quiere decir que se esté fuera del marco epocal establecido por la hegemonía neoliberal. En muchos casos la retórica y los discursos coyunturales hicieron ver que las sentencias de libre mercado, empresa privada y Estado mínimo se convertían en los supuestos neoliberales que debían ser superados. En realidad, la misma estrategia neoliberal no excluye la transformación de los medios para alcanzar los mismos fines.³⁷ Tal y como explica la investigadora Beatriz Stolowicz, “para los pueblos, la lucha contra el neoliberalismo era, y es, la lucha contra la explotación y el despojo. En el imaginario colectivo eso es lo que representa, esa es la semántica popular de la palabra neoliberalismo”, y de allí que las narrativas que se asumen o presentan como antineoliberales sean tomadas como alternativas y sus exponentes como aliados. Sin embargo, continúa explicando la autora,

La trampa radica en qué es lo que llega a imponerse como caracterización de neoliberalismo, cómo se lo explica. Se dijo que era “Estado mínimo” o *laissez faire*, y se tomó como válida la retórica de sus exégetas. “Más Estado” llegó a ser sinónimo de “alternativa”. Si

³⁷ Necesariamente debo volver a remitir al texto de Beatriz Stolowicz (2016), quien muestra para el caso latinoamericano la continuidad de los presupuestos de la neoliberalización espiritual para el conjunto del continente, incluso dentro de retóricas posneoliberales.

neoliberalismo es “desregulación”, entonces “regulación” es superación del neoliberalismo. Así se construyó deliberadamente el saber convencional. Se redujo el neoliberalismo a ciertas políticas económicas, como el monetarismo recesivo, así que la promoción del crecimiento sería superación del neoliberalismo. Se personificó al “neoliberalismo” con el capital especulativo, de modo que el capital “productivo” sería su alternativa, no obstante que se potencian y, de hecho, son uno solo. Esas “alternativas” para ir “más allá del neoliberalismo”, o “pos” neoliberales, no se oponen a la explotación y al despojo, buscan profundizarlos, pero manipulan el imaginario social por medio del nominalismo. Al neoliberalismo se le caracteriza por los medios, intencionalmente, para ocultar los fines de la contrarrevolución capitalista denominada neoliberal: restaurar el poder ilimitado del capital y sus ganancias. (Stolowicz, 2016, pp. 9-10, Tomo II, vol. 1)

La estrategia del neoliberalismo disciplinario incluyó, a partir de la lógica de demolición-estabilización, la posibilidad de cambiar estrategias políticas con nuevas narrativas, sin cambiar sus fines: profundizar los procesos de explotación del trabajo, expropiación de recursos y dominación de subjetividades. Las consecuencias geopolíticas de ello no son menores: las potencias ascendentes no critican el marco neoliberal establecido a nivel global, critican los obstáculos para obtener una mejor inserción en él, favorable a los propios procesos de acumulación. No es casual que las promesas de Trump durante su campaña y las expectativas que alimentó en torno a una reversión de las bases neoliberales no se concretaran empíricamente, salvo como mecanismos para mejorar la posición de Estados Unidos en el mercado mundial. Pero cambiar las transformaciones que han profundizado la lógica de acumulación del mercado mundial resulta poco probable, mucho menos para Estados Unidos.

Los problemas que presenta la economía estadounidense son de carácter estructural y en buena medida obedecen a la etapa madura de la evolución del imperialismo en medio de un contexto mundial cambiante. Las políticas de los gobernantes de Estados Unidos, en

este caso Donald Trump, pueden optar por distintas variantes para enfrentarse a esa realidad, pero ninguna de ellas está en condiciones de frenar y menos revertir procesos socioeconómicos que están asociados a cuestiones objetivas dentro de la lógica del capitalismo, los desarrollos tecnológicos, la automatización y el despliegue de encadenamientos productivos y de servicios establecidos durante más de tres décadas. (Fernández Tabío, 2018, p. 138)

En esta línea, investigadores como Dídimo Castillo Fernández (2018) o Claudio Katz (2018), coinciden en señalar de manera oportuna que la principal búsqueda de la administración Trump no fue tanto revertir el proceso conocido como globalización, es decir, la expansión del capital bajo la estrategia del neoliberalismo disciplinario; al contrario, lo que buscó fue mejorar los términos y condiciones bajo las cuales Estado Unidos pudiese sostener su hegemonía y recuperar los espacios perdidos frente al ascenso de nuevos actores globales. De allí que haya optado por destruir las agendas multilaterales priorizadas por la administración Obama³⁸ y haya vuelto –con las particularidades imprevisibles del caso– a políticas de negociación bilaterales que incluyen las acciones arbitrarias y presiones de todo tipo. Más que el fin del neoliberalismo, en realidad lo que estamos viendo son, precisamente, las consecuencias de la consolidación de la estrategia del capital sobre el metabolismo social mundial,³⁹ y en modo alguno su fin, y con consecuencias de tal magnitud de las cuales no escapan las propias economías centrales: (a) la transnacionalización de los principales capitales centrales con el consecuente entrelazamiento de las cadenas de valor global organizadas de manera jerárquica en el mercado mundial; (b) la profundización en la dinámica de control,

³⁸ Acá se crea otra falsa dicotomía, puesto que el rechazo a los tratados globales no representa un rechazo a los objetivos de dominación del neoliberalismo disciplinario, es un cambio de estrategia.

³⁹ En 2013, analizando las consecuencias de la crisis de 2008 y las tendencias de la economía global, el geógrafo David Harvey señalaba que en tanto proyecto de clase ha sido completamente exitoso. Aunque no estamos de acuerdo con su interpretación “financierista”, si coincidimos en su visión del neoliberalismo como proyecto de clase. Véase la entrevista en: Boulet, 2013.

jerarquización y explotación del trabajo global para la extracción de valor y su transferencias hacia los polos de poder del sistema; (c) la profundización de la expropiación de bienes comunes, no solo como privatización directa, sino también como expropiación del propio valor de uso en la mercantilización de patentes; (d) la financierización del consumo de familias enteras utilizando nuevas formas de expropiación del fondo de consumo de las clases trabajadoras; (e) la arremetida contra las organizaciones de clase que en el siglo pasado lograron hacer contrapeso al capital, (f) el crecimiento de las desigualdades que se extienden también hacia las clases trabajadoras del centro del sistema; (g) la inclusión de la diversidad cultural para hacer manejable los conflictos étnico-culturales provocados por la expansión del capital; h) la reorganización permanente del espacio productivo del capital mundial mediante la periferización de nuevas unidades geográficas, tanto en el centro como en la periferia y semiperiferia. Estas son algunas de las consecuencias producto de la consolidación del neoliberalismo disciplinario a escala mundial. Sin embargo, el dato de la crisis actual no desaparece, aunque los síntomas de esta parecen apuntar más bien hacia otra dirección: una crisis generalizada de la política.

Las fricciones con actores globales: geografía del conflicto y crisis de la política

El crecimiento acelerado de China y la ofensiva internacional que ha encabezado en la construcción de relaciones multilaterales y bilaterales que suponen su estabilización como potencia a escala mundial (Merino, 2019a), convocó a las facciones del bloque de poder estadounidense para defender la consolidación de su hegemonía en el sistema histórico capitalista. Del otro lado de Eurasia, Rusia continúa retomando posiciones geopolíticas que había detentado durante las décadas de mayor poder de la URSS, con un gran potencial militar y un fortalecimiento en su área geográfica vital (Serbin, 2019). Los

estrategias estadounidenses⁴⁰ se debaten en torno a qué hacer con Rusia y con China: las cambiantes relaciones de poder imponen variables que no pueden ser despejadas sin una adecuada fórmula geoestratégica. La estrategia estadounidense parecía estar clara durante los períodos de la administración Obama. Sin embargo, como explica el investigador argentino Gabriel Merino,

Con el triunfo de Obama, el “globalismo” y, con él, también el neorealismo, volvieron al gobierno reinstalando en la agenda el multilateralismo-unipolar, el multiculturalismo y la creación de áreas comerciales y alianzas militares expansivas en la periferia euroasiática para contener la emergencia de rivales geopolíticos. Su gobierno articuló el programa dominante del capital financiero transnacional y sus grandes empresas, y los intereses geopolíticos del *establishment* globalista (que procura incluir / subordinar a los de sus aliados occidentales y Japón), con ciertas concesiones a las clases populares y la recuperación parcial de la agenda liberal en relación a los derechos civiles y libertades individuales. Sin embargo, las disputas hegemónicas y la situación de empate, que por momentos paraliza al Congreso y al gobierno federal de los Estados Unidos, continuaron bajo su gobierno. (Merino, 2019c, pp. 84-85)

En este sentido, la fractura del bloque de poder en el sistema imperial de estados no se resuelve, sino que se agrava con la reacción nacionalista conservadora proveniente del mismo centro del sistema, y que tuvo expresiones políticas en la elección de Donald Trump (2016-2020) y el Brexit, las cuales dan cuenta de una crisis mucho más profunda que las divergencias entre grupos de poder o facciones del capital en Estados Unidos o Europa. De allí que, junto a la continuada recesión de las economías centrales y su periferia europea inmediata, el intento de enfrentar la crisis a través de la aceleración

⁴⁰ “La importancia de analizar los planteamientos realizados por estrategias, políticos y expertos en política exterior del imperialismo, en medio de las actuales circunstancias, estriba en que de ellos pueden extraerse algunos rasgos y tendencias de lo que presumiblemente será la estrategia de política exterior en los próximos años” (Fernández Tabío, 2020, p. 158).

de las negociaciones de tratados de liberalización de alcance global (TPP y TTIP) no dieron los frutos deseados, ni en la convergencia de las facciones del bloque de poder dominante para el tratamiento de la crisis, ni en la creación de una barrera para el ascenso de actores políticos como potencias mundiales (China, Rusia) y regionales (por ejemplo Irán o Brasil⁴¹) (Merino, 2019c, pp. 84-86).

A partir de entonces [de la elección de Obama] podemos observar que la lucha política, inherentemente entrelazada con la crisis capitalista que transitamos y a la pérdida de poder relativo en el escenario mundial (ambas caras de una misma moneda), genera una situación de empate hegemónico entre fuerzas dominantes de los Estados Unidos (y también del Reino Unido), que se expresa en profundas polarizaciones en torno a todos los temas que hacen a las construcción de un proyecto político estratégico [...] Lo que no deja de haber acuerdo en el establishment es en mantener el dominio unipolar y en este sentido, enfrentar en conjunto a los polos de poder emergentes que desafían esta situación. (Merino, 2019c, p. 85)

La resolución de un extremismo nacionalista de la política internacional estadounidense de la mano de la administración Trump –y que, al parecer, seguirá con la administración Biden–,⁴² quien se alejó de la estrategia de grandes tratados globales, renegociando incluso el TLCAN por un nuevo T-MEC, no logró resolver la fractura interna, pero además

⁴¹ Este “Gran Estado Periférico”, como lo caracteriza Samuel Phineiro Guimaraes, tuvo que ser enfrentado mediante su desestabilización interna desde la destitución de Dilma Rousseff y la instauración de regimenes (Temer y Bolsonaro) que han hecho retroceder las capacidades geopolíticas de Brasil.

⁴² A decir del analista internacional Sergio Rodríguez Gelfenstein, “Sin que aún se hayan cumplido dos meses de la toma de posesión de Joe Biden como presidente de Estados Unidos se ha llegado al consenso de que el connotado burócrata de Washington que ocupa hoy la Casa Blanca es más de lo mismo. A pesar de que todavía quedan créditos o inocentes (como se les quiera llamar) que piensan que el nuevo gobierno ‘se está ajustando antes de tomar decisiones’, lo cierto es que ya Biden mostró su talante imperialista, agresivo y asesino... uno más entre una larga ‘pléyade’ de presidentes demócratas y republicanos, ninguno de los cuales ha podido exhibir condición alguna que los caracterice como personas civilizadas preocupadas por los destinos de la humanidad”. Puede verse el argumento completo del analista en Rodríguez Gelfenstein, 2021a.

atizó la fricción con los actores emergentes, que renovó las formas, en especial la denominada guerra comercial con China,⁴³ el retroceso de las negociaciones del programa nuclear iraní, o de los avances diplomáticos con Cuba. Para el investigador cubano Luis Fernández Tabío,

Hasta finales del año 2016, existía un acuerdo entre los distintos sectores de la clase dominante sobre la función que debía desempeñar Estados Unidos en el mundo. Ello no suponía la inexistencia de críticas, divergencias y discrepancias. Se observaban diferentes discursos y tendencias ideológicas, la mayor o menor influencia del realismo, el conservadurismo, o el neoconservadurismo. Pero todas las administraciones demócratas y republicanas coincidían en apoyar el sistema de alianzas y organizaciones internacionales creadas por Estados Unidos en el apogeo de su hegemonía al final de la Segunda Guerra Mundial. Respaldaban una economía relativamente abierta y el llamado orden liberal; aunque de manera inconsistente y contradictoria, se manifestaban a favor de la libertad, la democracia y los derechos humanos (Wright, 2020). Aunque como se conoce, sus demandas sobre la democracia, la libertad y los derechos humanos, se subordinan a que los países sirvan los intereses económicos y de seguridad de Estados Unidos. (Fernández Tabío, 2020, pp. 164-165)

Lo que introduce la administración Trump es una ruptura con la continuidad en política exterior que había prevalecido en el bloque de poder estadounidense, de allí que

[...] en las actuales circunstancias de división interna, crisis económica y pandemia, la discontinuidad en elementos principales del consenso en política exterior constituye desafíos enormes para que Estados Unidos consiga restablecer, en los próximos años, un consenso estratégico bipartidista en política exterior. (Fernández Tabío, 2020, p. 164)

⁴³ Hay que ser cuidadosos con la historia de las disputas del poder mundial. Las formas de agresión económica no son nuevas, y mucho menos su uso por parte de potencias sobre poderes emergentes. En el caso de las recientes disputas económicas entre Estados Unidos y China, el investigador y analista Sergio Rodríguez Gelfenstein (2021b) realiza un análisis de los antecedentes que desembocaron en la llamada guerra comercial emprendida desde 2018.

El comportamiento diplomáticamente inestable de la administración Trump puede observarse como un período en que el bloque de poder estadounidense está reacomodando sus diferencias en torno a qué hacer con China y con Rusia en tanto enemigos globales, cómo renovar las alianzas transcontinentales con Europa y Japón, qué hacer con los aliados latinoamericanos y cómo subordinar a los disidentes. No se discute que Estados Unidos debe mantener su dominio global, es una discusión sobre los medios para hacerlo frente a la emergencia de actores que desafían dicha hegemonía. Ello supone establecer una ruta más clara en lo que respecta a los principales conflictos geoeconómicos y geoestratégicos (cuadro V), como también enfrentar el problema de la pérdida de hegemonía por parte de Estados Unidos. En torno a este tema se vienen abordando discusiones desde fines del siglo pasado, pero sobre todo por la incapacidad del proyecto hegemónico estadounidense para dar respuesta a los principales temas que movilizaron las agendas de la diplomacia durante los primeros lustros del siglo XXI.

Con todo, no podemos dejar de preguntarnos si realmente se encuentra en declive la principal potencia mundial. Lo fundamental acá es sostener una base argumental que permita comprender las relaciones de poder más allá de la coyuntura. De allí que estemos de acuerdo con el investigador cubano ya citado, cuando señala que:

El carácter relativo de la declinación debe tenerse en cuenta, porque se trata de un proceso de comparación con otras potencias emergentes en el balance de poder mundial. El poderío de Estados Unidos no ha disminuido en términos absolutos. Es la única superpotencia militar, e incluso económicamente sigue creciendo, aunque a un paso más lento. El problema es la insostenibilidad de su sistema de dominación y explotación global, los plazos para su declinación definitiva, y cómo serán las relaciones internacionales entonces. (Fernández Tabío, 2020, p. 160)

Lo que el investigador denomina “insostenibilidad del sistema de dominación y explotación global” podemos situarlo, precisamente, con la tan mencionada pérdida de hegemonía de Estados Unidos. Acá hay

que tener cierta precisión analítica para comprender los datos empíricos que registramos en los movimientos de la estructura de poder del orden mundial. En efecto, las fricciones con los actores globales deben ser interpretadas como la consecuencia directa de la consolidación de la hegemonía estadounidense al entrar el nuevo milenio.⁴⁴ Por tanto, no estaríamos ante una transición hegemónica en el sistema histórico capitalista, sino ante la consolidación de una hegemonía por primera vez de alcance mundial, es decir, que el centro hegemónico por primera vez logró crear las condiciones materiales para subordinar el metabolismo social mundial. La inevitable contradicción que surge con ello es la imposibilidad de dotar a dicha capacidad hegemónica de una institucionalidad política también con alcance global, por lo que la proyección del umbral de poder del Estado hegemónico debe estar respaldado en el conjunto del sistema imperial de estados. Lo que supone la consolidación de una tal hegemonía, es decir, que busca tener alcance mundial, es una conflictividad permanente sobre la cual debe manejarse. Consolidación hegemónica no es, pues, sinónimo de estabilidad en el orden mundial, sino de inestabilidad creciente. La consecuencia necesaria de dicha consolidación debió expresarse en las disputas con los actores cuyo crecimiento intersticial en los márgenes de la hegemonía se encontró con los marcos limitativos impuestos por ella. El mapa que nos queda nos muestra la ruta donde la conflictividad social⁴⁵ inherente al metabolismo del capital se va expresando espacialmente en las fricciones con dicha hegemonía: se trata de toda una geografía del conflicto (ver cuadro V) donde se mantiene un amplio abanico que va desde las presiones económicas (caso Irán y Rusia) y desestabilización interna (un caso paradigmático es Venezuela)

⁴⁴ La interpretación del siglo XX como siglo de la consolidación de la hegemonía estadounidense realizada por Jorge Veraza (2012, pp. 13-118) coincide con nuestra postura, en tanto que el siglo XXI viene a expresar las consecuencias geopolíticas de dicha consolidación.

⁴⁵ Con el término de conflictividad social quiero significar las diversas dimensiones que constituyen las luchas de sujetos históricos por el reconocimiento y la emancipación. Por tanto, abarco las distintas expresiones de estas luchas tal y como se dan en su dinámica concreta.

hasta el enfrentamiento bélico con involucramiento directo de las potencias (caso de las guerras en Siria o Libia) o guerras entre países donde las potencias tienen ciertos intereses pero no hacen presencia en el terreno (caso paradigmático la guerra palestino-israelí, o más reciente la guerra en Yemen). En otros territorios se producen crisis políticas internas sin resolución (Colombia posconflicto), con posibilidades de salida institucional (movimiento constituyente en Chile) o con cambios a favor de los intereses estadounidenses (las llamadas revoluciones de colores). La continuidad de los conflictos étnicos latentes o en desarrollo también es relevante en esta geografía del conflicto (Kurdeos en países árabes o los Uigures en China). Finalmente, es de notar aquellos territorios que permanecen con tensiones y conflictos latentes (como el Mar meridional de China).

Cuadro V. Geografía del conflicto XXI (algunos ejemplos)

Conflictos	Fecha de inicio o recrudescimiento del conflicto
Guerra en Afganistán	2001
Guerra en Irak	2003
Guerra en Libia	2011
Guerra en Siria	2011
Crisis en Ucrania	2014
II Guerra del Alto Karabaj	2020
Desestabilización contra Venezuela	2002
Crisis interna en Colombia posconflicto	2019
Crisis institucional chilena	2019
Caravana de migrantes centroamericanos	2018
Crisis de migrantes en el mediterráneo	2015
Guerra palestino-israelí	2008
Tensiones en la península coreana	2010
Movilizaciones antirracistas en Estados Unidos	2020
Guerra en Yemen	2015

Elaboración propia. Nota: Muchos de estos conflictos tienen antecedentes históricos complejos (guerra palestino-israelí o el conflicto colombiano), y permanecen con distintas intensidades más allá de la fecha señalada (crisis de migrantes en el mediterráneo o de nuevo la guerra palestino-israelí) y no agotan la dinámica actual de la conflictividad global.

¿Cuál es la nota común ante dicha geografía del conflicto? La incapacidad de las instituciones políticas –entendidas como expresión de una correlación de fuerzas– para intervenir de manera democrática en la toma de decisiones sobre el rumbo del sistema internacional, lo que repercute en una pérdida de legitimidad de las mismas. La violación del derecho no se percibe solamente en el ámbito de las relaciones internacionales –la llamada doble jurisdicción–, sino que también socava la propia constitucionalidad de los sistemas legales internos de los estados alineados con Estados Unidos. Es lo que Itsván Mészáros llama una crisis de la política. Tal y cómo él lo explica, “una crisis período o coyuntural puede ser dramáticamente grave –como resultó ser la gran crisis económica mundial de 1929-1933– pero a la vez capaz de admitir una solución dentro de los parámetros del sistema establecido” (Mészáros, 2009, p. 399).

De lo que se trata es de entender que la política global, es decir, del campo de poder mundial, ha perdido la capacidad de renovar la cohesión social ante la disrupción continua que supone la conflictividad del metabolismo del capital. El sistema metabólico del capital funciona sobre las contradicciones y rupturas permanentes de la cohesión social para luego reconstituirla de algún modo en la transformación cualitativa de las condiciones de dominación.

Las instituciones políticas establecidas tienen la importante función de manejar, y en un sentido hasta de rutinizar, la manera más conveniente y durable de reconstituir la requerida cohesión social, en sintonía con los desarrollos materiales en marcha y la relación de fuerzas correspondientemente cambiante, activando al mismo tiempo también el arsenal cultural e ideológico disponible al servicio de esa finalidad. (Mészáros, 2009, p. 403)

Sin embargo, esta autorrenovación no puede ser perpetua, pero, además, siempre es problemática al necesitar sostener una mayor cantidad de contradicciones y conflictos que ya no se pueden manejar mediante ajustes periódicos (es la lógica de destrucción-creación con la que funciona el sistema). La salida que le queda al bloque de poder

hegemónico es el mantenimiento de la cohesión social global con un aumento del autoritarismo para detener cualquier tipo de resistencia. Ello incluye el aumento del autoritarismo en la estructura de poder global, pero también al interno de los países que participan en el sistema imperial de estados. Precisamente el reordenamiento de la estructura de poder del orden mundial contemporáneo atraviesa una crisis profunda de la política donde se requiere la construcción de nuevos marcos de acción para enfrentar la fragmentación acumulada por la dominación del capital. La pregunta clave acá es si el sistema aún podrá renovar su capacidad de cohesión social o necesariamente se consolidarán los proyectos alternativos que pugnan en la actualidad contra dicho poder.

La pandemia de la COVID-19 y la estructura de poder global

Lo anterior interpela de manera directa el problema de la actual pandemia causada por el virus del SARS-CoV-2 y la gestión global que se ha hecho de ella. ¿Supone la actual pandemia un salto cualitativo en el proceso de transición por el que atraviesa la estructura de poder del orden mundial contemporáneo?

Ahora sabemos que la posibilidad de una pandemia ocasionada por un virus era predecible, aunque no planificable. Es decir, las posibilidades de que un brote vírico a raíz de un nuevo patógeno escalara hasta convertirse en pandemia no eran ajena ni a al campo científico internacional ni al campo de poder que lo atraviesa. Ejemplo de ello fue el “Evento 201” organizado en octubre de 2019 por el Johns Hopkins Center for Health Security [CJHHS] y patrocinado por la Fundación Bill and Melinda Gates y el World Economic Forum. El evento llevó a cabo un ensayo pandémico a partir del cual se propuso una serie de recomendaciones de acciones que tenían como núcleo alianzas público-privadas para enfrentar las consecuencias del escenario pandémico proyectado (CJHHS, 2019); no por casualidad se escogió un coronavirus para realizar el ensayo. En años

recientes el divulgador de ciencia, David Quammen, documentó en su texto *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*, el conocimiento que desde hace años se tiene sobre las posibilidades de aparición de brotes infecciosos con capacidad de convertirse en pandemias (Quammen, 2021, p. 46). Es decir, las disciplinas científicas involucradas en el estudio de las pandemias cuentan con el conocimiento suficiente para establecer las posibilidades de nuevos brotes infecciosos (aunque no para determinar el tipo de infección), incluso se conocen los factores asociados a dichas posibilidades (aunque no se puede predecir el lugar exacto), la mayoría de los cuales responden a actividades cotidianas de la vida moderna: migraciones, construcción de vías de comunicación, contaminación de ecosistemas, urbanización, etcétera (Morse, 1995).

Y, sin embargo, no podemos aceptar que se tratara de una pandemia planificada por las élites globales para someter a la población mundial a un control estricto. Quizá sea el afamado escritor y exagente del Servicio Federal de Seguridad, Daniel Estulin, quien ha elaborado con mayor precisión la hipótesis de una conspiración de élites para doblegar a la población mundial, como si la profundización de la desigualdad no les alcanzara: se estima que el 1 % de la población mundial concentra el 82 % de la riqueza global (Feo Istúriz et al., 2020, pp. 6-7). En su texto *Metapolítica: transformación global y guerra de potencias*, Estulin ubica la actual pandemia de COVID como un catalizador de nuevos procesos de dominación y reparto entre élites globales a partir del uso de tecnologías de última generación para el control individual (Estulin, 2020, pp. 7-22). Como intentaré mostrar a continuación, efectivamente la actual pandemia ha servido para profundizar procesos de control biopolítico sobre la población, pero en el marco de la expansión del neoliberalismo disciplinario y en modo alguno como reparto entre una pequeña élite mundial que

⁴⁶ Es de notar los prejuicios colonialistas que aún se dejan ver en los relatos de Quammen. Además, atribuye la actual pandemia más a un descuido de dirigentes políticos o falta de voluntad en ello (*El País*, 2020), y no a problemas estructurales de los procesos de producción global.

planificó encerrarnos en casa, introducirnos microchips y controlarlos a distancia.

Pese a las críticas políticas⁴⁷ (RTVE 2021) y académicas (Bloom et al., 2021), el informe de la OMS (2021b) realizado en Wuhan apunta como principal posibilidad que el origen del virus haya sido la transferencia vía zoonosis, y no el escape de laboratorio (mucho menos se trata de virus creado por el ser humano). Otras investigaciones bioquímicas realizadas sobre la base del genoma del SARS-CoV-2 apuntan también hacia las altas probabilidades de transmisión por zoonosis y muestran como improbable la manipulación de laboratorio (Andersen et al., 2020). Si las principales investigaciones científicas apuntan a una transferencia zoonótica del virus, a lo que se está apuntando, en el fondo, es a la destrucción de ecosistemas y la ruptura de cadenas tróficas a consecuencia de la intervención humana, lo que ocasiona nuevas interacciones microbianas y la diseminación de nuevos patógenos; dada la conexión global actual, la diseminación resulta exponencialmente más alta y rápida. Por tanto, cuando aceptamos las hipótesis mediáticas sobre conspiraciones de élites cuyos poderes son inalcanzables para la sociedad, se nos desvía la atención del problema civilizacional que nos convoca desde hace décadas, y que es el contexto geopolítico de la actual ola de pandemias: la ampliación de las fronteras de destrucción ecológica que no es atendida por las disputas entre potencias. Es más fácil creer en un complejo plan de dominación sobre la humanidad donde se controlarían las mentes con microchips que en una explicación mucho más simple, pero de consecuencias terribles: estamos destruyendo

⁴⁷ Estados Unidos ha acusado reiteradamente a China de retardar y obstaculizar el trabajo de la OMS en Wuhan. Recientemente Joe Biden criticó la transparencia del informe y ordenó a los servicios de inteligencia estadounidenses realizar una investigación sobre el origen del SARS-CoV-2 (*El País*, 2021a; *France24*, 2021). Dentro de la misma OMS, su director general, el Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus afirmó en marzo de 2021 que todas las posibles hipótesis aún están sobre la mesa y que deben hacerse nuevas investigaciones (OMS, 2021a).

las bases materiales de la vida (Arismendi, 2016).⁴⁸ Tal y como se precisa en una reciente investigación,

El debate sobre la procedencia del coronavirus es simultáneamente científico, geopolítico, epistemológico y ético con sus concomitantes consecuencias en el plano público e institucional. Resulta paradójico, el *olvido* del carácter *cosificador* de la lógica expansiva de la acumulación de capital, en la consolidación de una segunda naturaleza como un tópico central de las nuevas emergencias críticas vinculadas a la aparición de patógenos desconocidos. (Contreras, 2020, p. 7, énfasis original)

Precisamente, para el saber científico moderno (Morse, 1995) no es secreto el hecho de que procesos como la defaunación, la deforestación o el cambio climático afectan tremendamente las cadenas de transmisión de patógenos, con lo cual algunos de ellos (imposible saber la cantidad) son sacados de sus ambientes naturales –y de su huésped natural– donde cumplen algún tipo de función biológica, aumentando así las posibilidades de afectación hacia otras especies y los seres humanos (zoonosis). Hoy sabemos que el contacto con virus no es nuevo ni es negativo en sí mismo; de hecho, los virus han permitido saltos evolutivos y forman parte de nuestra constitución biológica, como la de muchos otros seres vivos (Quammen, 2021). Sin embargo, los procesos de alteración de los ecosistemas que comenzaron a llevarse a cabo con la expansión del capitalismo han permitido el crecimiento exponencial de la diseminación de patógenos que han afectado de manera directa a poblaciones humanas.

El concepto de defaunación propuesto por el investigador mexicano Rodolfo Dirzo apunta a las consecuencias que tiene la pérdida

⁴⁸ Al filósofo Franz Hinkelammert le gusta utilizar una metáfora bastante sugerente sobre el comportamiento suicida colectivo de la modernidad capitalista que es visto como eficiente desde la racionalidad técnico-instrumental: “Estamos como dos competidores que están sentados cada uno sobre la rama de un árbol, cortándola. El más eficiente será aquel que logre cortar la rama sobre la cual se halla sentado con más rapidez. Caerá primero, no obstante, habrá ganado la carrera por la eficiencia” (Hinkelammert, 2006, p. 31).

de especies animales en diversos ecosistemas a causa de la penetración humana en los mismos, en especial en lo que actualmente se llama “Antropoceno”. Las investigaciones realizadas apuntan no solo a la extinción de especies y sus consecuencias –incluso advierten ante la inminencia de una sexta gran extinción de especies animales–, sino también a las consecuencias actuales de la reducción numérica de ciertas especies clave para el funcionamiento de ecosistemas particulares. En este sentido, una investigación reciente señala las posibles relaciones entre pérdida numérica de ciertas especies animales y sus consecuencias para la polinización, la producción de alimentos, el intercambio de nutrientes y energía entre diversos suelos y ecosistemas, la calidad del agua y hasta el funcionamiento de ecosistemas de agua dulce (Dirzo et al., 2014). Aunque existen discusiones dentro del mismo campo académico en torno la relación entre biodiversidad y enfermedades infecciosas (Wood et al., 2010), diversos estudios apuntan hacia el aumento exponencial de transmisiones zoonóticas como consecuencia de la defaunación que, por ejemplo, pudiera incidir en la cantidad, el comportamiento o la competencia de huéspedes (Keesing et al., 2014; Keesing y Ostfeld, 2020). No es casual que los procesos de deforestación y extracción de recursos minerales inherentes a la expansión de sectores industriales modernos estén asociados con la pérdida de biodiversidad y la transformación de las relaciones complejas que dentro de un ecosistema se establece entre patógenos, sus huéspedes naturales y el salto entre especies que terminan contagiando a poblaciones humanas. Otro tanto ocurre con los cambios climáticos cuando estos se pueden relacionar con la actividad de industrialización moderna. Existen estudios que relacionan los picos de contaminación por emisión de CO₂ en la atmósfera y la aparición de pandemias (Kim, 2019). Igualmente, la alteración de los ecosistemas acuáticos con los cambios de temperatura global producto de la industrialización moderna permite la aparición de nuevos patógenos que terminan por irrumpir en ecosistemas que no les son comunes y llegar al contacto con poblaciones humanas (es el caso del cólera, Molano Camargo, 2020, pp. 52-54).

Si estos procesos son conocidos por la ciencia moderna, ¿por qué no se hizo nada para detenerlos? A nuestro entender, la comprensión y explicación de la pandemia debe buscarse en los problemas estructurales de la modernidad capitalista, la cual se sostiene externalizando los costos de la reproducción ampliada del capital sobre la naturaleza.

La ciencia normal es incapaz de aprehender el amplio conjunto de relaciones pluricausales que cobija la contradictoria lógica del capital en su incesante expansión. Es absolutamente ciega a este objetivo heurístico en cuanto separa y objetualiza los distintos ámbitos de la naturaleza pensada en su independencia cognitiva. (Contreras, 2020, p. 8)

Se trata de un proceso desborda los mismos marcos epistémicos de la ciencia moderna (Contreras, 2020) y su fundamento que, tal y como se ha argumentado desde la epistemología crítica, no es científico (Moreno, 2006, pp. 25-72); el resultado es la doble cosificación de la exterioridad material al capitalismo: la vida y la naturaleza. Ya en el primer tomo de su célebre texto *Historia de la sexualidad*, Michel Foucault había señalado cuales son los vectores fundamentales que en la modernidad dan nacimiento a la biopolítica, a saber, que el ser humano es un animal cuya condición política lo lleva a poner en cuestión su propia vida (Foucault, 1976, p. 188, vol. 1). Por tanto, lo que son los rasgos biológicos propios del ser humano se convierten en aspectos que deben ser controlados dentro de la estrategia general de poder impulsada por la modernidad; pero una tal estrategia que el poder que se ejerce sobre la vida se realiza de manera positiva, es decir, la estrategia de poder integrar los dispositivos biológicos para poder mantener y desarrollar la propia vida de la sociedad. Y en este sentido, la biopolítica de la modernidad capitalista se desarrolla tanto en el disciplinamiento de los cuerpos como en la regulación de la población⁴⁹ (Foucault, 1976, pp. 177-191). De allí que la gestión de la

⁴⁹ Lo que en investigaciones posteriores llamará “gubernamentalidad” (gouvernementalité). Véase: Foucault, 2006, pp. 109-138

actual pandemia no pueda sino ser referida a la propia historicidad que constituye el saber médico moderno o, en términos foucaultianos, la episteme de la ciencia médica, la cual se ha desarrollado con la expansión de la modernidad capitalista. La respuesta biopolítica como control de las poblaciones y control de los cuerpos es inherente al mismo campo de poder que funda la modernidad capitalista. En el horizonte que indagamos, dicha respuesta se entrelaza con la creación de una ecología mundo –para utilizar la terminología de Jason Moore (2020)– que, al desbordar los límites de reproducción material de la naturaleza, debe recurrir a formas de control para sostener esta constante ruptura.

La ecología del capitalismo y su expansión colonial –como control de territorios y cuerpos– produjo lo que el investigador Emmanuel Le Roy Ladurie (1988) llama la unificación microbiana del mundo; fenómeno que, como acota Frank Molano Camargo (2020), debe ser entendido como una unificación desigual: no todas las sociedades estaban materialmente preparadas para enfrentar brotes víricos impensables dentro de los límites del metabolismo dado para el momento del brote, y en la mayoría de los casos los sistemas sanitarios o las tradiciones farmacopeas con los que contaban habían sido destruidos por los colonizadores. No es casual que la tradición latinoamericana de la epidemiología crítica haga énfasis en la determinación social de las enfermedades infecciosas: la enfermedad es causada por el virus, sí, pero la diseminación del patógeno y su expansión sobre la población tiene una determinación social irreducible (Breilh, 2013). El investigador Frank Molano Camargo señala acertadamente que:

Una bacteria o un virus no dan origen a una enfermedad, ni una enfermedad a una pandemia, en la nada o por casualidad o de “forma natural”. No hay nada “natural” en la ecología-mundo capitalista. Las prácticas capitalistas de extracción, producción, circulación, consumo y descarte de bienes naturales y mercancías son las que sacan a los microorganismos de sus lugares mediante la alteración

de ecosistemas y los ponen en circulación de forma cada vez más rápida a través de los movimientos de masas, sean comerciales, militares, migratorios o turísticos. Cada ecosistema está integrado por la biomasa de plantas, animales (incluidos los humanos) y microbios, cuyos intercambios han permitido la evolución de la vida. No obstante, cuando un ecosistema es alterado de forma intensa mediante dinámicas capitalistas de deforestación o contaminación para ampliar las áreas urbanas o expandir las rutas comerciales de mercancías y personas, para la conquista territorial o para imponer megaproyectos energéticos, de agricultura comercial o de eliminación de residuos, el mundo microbiano empieza a afectar los sistemas inmunológicos de las especies invasoras y los gérmenes y sus mutaciones saltan de una especie a otra, lo que se conoce con el término de zoonosis. Cómo responden las sociedades y a qué grupos sociales afectan estas enfermedades está también determinado por la organización capitalista del acceso a recursos y saberes; y, a su vez, esta misma organización se ve alterada y se transforma para sobrevivir a la expansión de las pandemias. (Molano Camargo, 2020, pp. 113-114)

Precisamente, grandes pandemias históricas, como las de viruela, el cólera, la malaria o el VIH, fueron configurando los vectores alrededor de los cuales el patrón de poder de la modernidad colonial fue delineando las estrategias de control positivo sobre la salud y la enfermedad de poblaciones enteras: cuarentenas (extendidas en la edad media), inoculación del virus (caso de la viruela), medidas de higienización y control de poblaciones enfermas (casos de la peste negra o el cólera), narrativas racistas y coloniales sobre culturas o grupos sociales asociadas a ciertas enfermedades (caso del VIH asociado al África subsahariana y las poblaciones homosexuales), las disputas interpotencias por el control de los recursos globales destinados a la salud y la determinación de las políticas epidemiológicas globales (casos de la viruela, la malaria o el ébola), etcétera; pero en ningún momento el saber derivado de dichos procesos precisó que en el origen de las mismas se encontraban las relaciones capitalistas de producción (Molano Camargo, 2020, pp. 35-110). En el transcurso

de la expansión del neoliberalismo disciplinario, estos mecanismos para el control de la salud de la población ya se habían institucionalizado a nivel internacional y encontraron un fuerte eco en el proceso de securitización del sistema sanitario global. De acuerdo a la sintética reconstrucción que hace José Luis de la Flor (2020, pp. 7-8), la OMS heredó un “sistema de líneas higiénicas, informaciones semanales o periódicas y oficinas de vigilancia” deudor de los procesos de vigilancia epidemiológica y de creación de una autoridad médica de alcance transcontinental que estuvieron vinculadas a la expansión colonial europea. Concomitante a dicho proceso de institucionalización global de políticas de salud, el desarrollo del saber médico académico permitió conformar una medicalización de las relaciones internacionales donde los territorios periféricos se convirtieron en objeto de experimentación colectiva para dicho saber (De la Flor, 2018). Bajo esta experimentación se buscó la universalización de las prescripciones médicas deducidas como las únicas científicas y se dotó al saber médico de un poder por sobre las corporalidades y poblaciones subsumidas a la modernidad capitalista, las cuales ocupaban un territorio que debía ser vigilado.

La historia más reciente de la medicalización de las relaciones internacionales se encuentra emparentada con las transformaciones en la estructura de poder global introducidas por el neoliberalismo disciplinario y los cambios consecuentes en la securitización internacional de la salud. Ello supuso una readecuación de las capacidades y funciones de la OMS para responder de manera más inmediata a las necesidades de seguridad de los Estados centrales. La narrativa construida partió de la inminencia fáctica de las enfermedades infecciosas emergentes, concepto acuñado por el virólogo estadounidense Stephen Morse que desbordó la literatura académica para inundar las prescripciones en materia de política sanitaria global (De la Flor 2018; Basile, 2020, pp. 181-184). El impulso de una geopolítica sanitaria mundial conllevó a la construcción de un sistema internacional de vigilancia epidemiológica instituido por la OMS a través de programas de acción, protocolos, tecnologías de manejo

de datos y marcos jurídicos, que permitieron penetrar a lo interno de los territorios que debían ser controlados y vigilados; el sistema de vigilancia epidemiológica así construido respondió por completo a las vulnerabilidades de los países centrales (De la Flor, 2020:8; Basile, 2020:181-186). Como consecuencia, la estandarización de políticas sanitarias globales acentuó las desigualdades entre países al no expresar las condiciones materiales y necesidades sanitarias de los países del Sur global, los cuales quedaron sujetos a los mecanismos de control y vigilancia impulsado por los Estados centrales. La incapacidad de desarrollar o acceder a medicamentos como los retrovirales o vacunas, no contar con suficientes equipos médicos de atención, tener menor capacidad de infraestructura sanitaria, la dependencia de la tecnología monopolizada por transnacionales y de la ayuda extranjera para enfrentar las pandemias, así como la priorización de los protocolos y de las enfermedades dictaminadas como riesgosas por las autoridades internacionales en detrimento de las necesidades de atención primaria locales, son algunas de las consecuencias del patrón de vigilancia epidemiológica que acompañó al neoliberalismo disciplinario (De la Flor 2020, 2018; Basile, 2020). Con ello se descuidó la posibilidad de mejorar los sistemas de salud de las poblaciones afectadas por las pandemias, e incluso se obvió la posibilidad de enfrentarlas desde sus causas estructurales –vinculadas a las actividades industriales y comerciales de diverso tipo–, priorizando la gestión de infecciones en territorios vigilados.

Esta securitización de la salud y la preparación de los Estados centrales para contrarrestar cualquier posible pandemia a través la lógica de la vigilancia sanitaria debe ser leída desde los señalamientos que se han hecho sobre las consecuencias que trae la alteración y destrucción de las complejas cadenas tróficas dentro de y entre los diversos ecosistemas intervenidos por la industria moderna. De allí que, como afirma el sociólogo Miguel Ángel Contreras, nos encontremos ante una “globalización de enfermedades infecciosas”:

De este modo, el SARS-CoV-2 debe comprenderse como una efectuada zoonótica indirecta del doble proceso de deforestación y defaunación que produce la liberación de patógenos contenidos en especies que viven en ecosistemas particulares. La infraestructura de transporte terrestre, aéreo y fluvial de la globalización económica disemina en tiempo real los efectos de la explotación capitalista de islas sintrópicas en las zonas calientes del globo terráqueo. Lo que tenemos ahora es una globalización de las enfermedades infecciosas. Esta hipótesis se anuda material y simbólicamente con las efectuaciones de las guerras por los recursos, el cambio climático y las grandes movilizaciones humanas que han visibilizado globalmente un conjunto de problemáticas atávicas, escatológicas y distópicas. (Gómez, 2020, p. 21)

La actual pandemia es parte de un conjunto más amplio de pandemias de enfermedades infecciosas⁵⁰ que vienen desarrollándose de manera vertiginosa, pero que, además, pueden ser vinculadas de manera directa con procesos de destrucción socioambiental. Por ejemplo, el comercio tanto legal como ilegal de aves, la producción en macrogranjas de aves y la explotación doméstica son actividades estrechamente vinculadas con los brotes de las influencias causadas por H5N1, H7N7, H1N1; los procesos de deforestación y quema indiscriminada de material forestal, la producción masiva en granjas porcinas y su mala gestión o la modificación de los hábitos alimenticios en murciélagos por la irrupción en sus hábitats, están relacionados con los brotes de Nipah virus; epidemias como las del Dengue, la Chikungunya y el Zika, encuentran condiciones sociales de propagación a través de la urbanización y los procesos de segregación radical del espacio urbano, el uso de insecticidas y larvicidas, así como la producción masiva de desechos. El SARS-CoV-2 está fuertemente vinculado al comercio legal e ilegal de animales salvajes vivos en mercados húmedos, así como la ingesta de carne procedente de la caza. Este

⁵⁰ Existen otros tipos de pandemias no infecciosas, como la diabetes o la obesidad, que también pueden ser relacionadas de manera estrecha con los hábitos de consumo impulsados por los estilos de vida adaptados al capital.

último factor, junto con la invasión en áreas boscosas y su destrucción por industrias transnacionales, así como la urbanización de áreas cercanas se pueden vincular con los Ebovirus.⁵¹

Como se puede rastrear en la historia del capitalismo, la unificación microbiana del mundo y esta más reciente globalización de enfermedades infecciosas se producen conjugando la desestabilización y destrucción de ecosistemas con la profundización de las desigualdades sociales (Molano Camargo, 2020; Moore, 2020). No fue distinto con la actual pandemia causada por el SARS-CoV-2 (Feo Istúriz et al., 2020; Re y Levato, 2021). La COVID dejó al descubierto una profunda crisis en el campo de los cuidados (Batthyány, 2020), algo sobre lo que el pensamiento feminista viene alertando desde hace tiempo y que fue una nota común en anteriores pandemias (por ejemplo del ébola, De la Flor, 2018, pp.54-55); también afianzó una brecha irreductible entre aquellas personas conectadas con la economía global y sus transformaciones recientes que pudieron mantener actividades económicas, educativas y de consumo aún desde el encierro durante las cuarentenas, y aquellos grupos sociales que tuvieron que seguir expuestos a las posibilidades de contagio o en el mejor de los casos estuvieron aislados en sus casas sin condiciones económicas, tecnológicas y sanitarias adecuadas. En esta dirección, la brecha entre las poblaciones más precarizadas y empobrecidas de la economía global y aquellas facciones –el 1 %– que concentran la mayor de la riqueza mundial –el 80 %– se amplió y profundizó en un contexto en el cual, como es de costumbre durante crisis económicas y recesiones, no solo hubo perdedores (CEPAL, 2021; OXFAM, 2021) sino también ganadores (*El País*, 2020b; BBC, 2021; EY, 2020). La permanencia de la desigualdad social global y la constatación fáctica de que las políticas públicas y gestión de la pandemia en condiciones de extrema desigualdad implicaron su afianzamiento en distintas dimensiones (entre generaciones, clases, géneros y países), explica en buena medida que los procesos políticos de lucha y resistencia

⁵¹ Puede revisarse un cuadro comparativo realizado por Paula Re en Basile, 2020, p. 180.

no se detuviesen –pensemos en las protestas en la India, Colombia o Chile, o la constancia de las luchas feministas–, así como la respuesta aportada desde las bases y movimientos sociales para enfrentar la pandemia con gestiones alternativas de la misma (Della Porta, 2020). A nivel geopolítico contrasta la gestión realizada por los países centrales y los países del sudeste asiático.

La ausencia de un sistema de salud público adecuado a la sobrecarga de pacientes infectados por el SARS-CoV-2 se convirtió en una evidencia incuestionable en países como Italia, España, Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Por el contrario, las respuestas político-sanitarias diferenciadas en China, Corea del Sur, Japón, Singapur y Vietnam presentaban sistemas de salud adecuados a las efectuaciones de la pandemia. El colapso de los privatizados sistemas de salud ante el desbordamiento sanitario evidenció el agotamiento de las premisas filosóficas del individualismo posesivo de la retórica neoliberal. La incapacidad pública globalizada de enfrentar las consecuencias inmediatas de la pandemia se encuentra directamente vinculada al sentido común neoliberal que privatiza las garantías de la vida y la salud. (Gómez, 2020, p. 26)

La pandemia evidenció que el dispositivo de securitización global de la salud no logró proteger a los países centrales, haciendo evidentes los efectos negativos que sobre las poblaciones del centro tuvieron los recientes ajustes en materia de gasto público por el que han pasado Europa y Estados Unidos luego de la crisis de 2008 (Katz, 2016, pp. 313-335). La carrera emprendida por las potencias y las transnacionales por el desarrollo tecnológico de las vacunas para la COVID-19, así como la gestión sanitaria de la misma, también dejó claro la permanencia del modelo de privatización de la salud sostenido por los países centrales como Estados Unidos o Finlandia (Kaila y Mäkinen, 2021), en contraste con Rusia o China; pensemos, por ejemplo, en los hospitales construidos por China para atender la pandemia (Mo, 2020) en contraste con la situación de caos que vive la red hospitalaria estadounidense (CNN, 2021). En la periferia destaca el modelo

de salud y el desarrollo tecnológico que en esta materia viene mostrando Cuba, único país periférico que hasta el momento desarrolló una vacuna propia. Estas disputas vienen a sumar las tendencias de confrontación entre potencias por el control de los principales monopolios del capitalismo histórico, en este caso el tecnológico, que tiene como telón de fondo la llamada guerra comercial entre Estados Unidos y China, así como la geopolítica de sanciones y retórica agresiva de aquel país contra Rusia. El caso de Cuba viene a poner sobre la mesa de discusión las posibilidades de los países periféricos para adelantar desarrollos tecnológicos de manera autónoma en áreas sensibles con la medicina (*El País*, 2021b). No es casual que, en este contexto, propuestas como la de Costa Rica para “crear un acervo de tecnologías, datos e información de todo tipo, que fuese útil en la atención de la pandemia” no fuese aceptado por ninguna de las potencias globales, lo cual demuestra las consecuencias geopolíticas del campo bioético que actualmente determina la producción científica en el mundo (Arguedas Ramírez, 2021).

Más que reordenar el campo de poder global, la pandemia de la COVID-19 aceleró tendencias de control biopolítico sobre la población, enfrentamiento entre potencias por el control de monopolios fundamentales para la reproducción global del capital (en lo que el investigador Gabriel Merino denomina una economía política de la complejidad), y la incertidumbre en los esquemas multilaterales. En este último punto, resulta poco alentador para los diversos procesos de regionalización o las instituciones multilaterales globales el hecho de que la incertidumbre inicial y las acciones emprendidas por diversos Estados no hayan supuesto la posibilidad de utilizar las plataformas vigentes para responder de manera conjunta y efectiva a la emergencia sanitaria global; aunque el caso de las instituciones multilaterales del sudeste asiático aún debe ser analizado mejor.

Conclusiones: tendencias de la estructura de poder del orden mundial contemporáneo

La reconstrucción que hemos elaborado nos permite señalar lo que consideramos las principales tendencias en la reconfiguración de la estructura de poder del orden mundial contemporáneo. De modo tópico rechazamos la posibilidad de una conceptualización clara y distinta que tipifique la estructura de poder mundial bajo una distribución determinada de polaridad. La actual etapa de transición y turbulencia supone que podamos pensarnos al interno del propio movimiento de la realidad, siempre con un marco categorial abierto a nuevas determinaciones (tal y como propone Zemelman, 1987).

Estamos asistiendo a las consecuencias geopolíticas de la consolidación hegemónica de Estados Unidos, primera hegemonía con pretensiones de alcance realmente mundiales al interno del capitalismo histórico. Las inevitables fricciones ocasionadas por dicha consolidación se presentan en el marco del impulso del neoliberalismo disciplinario y la emergencia de actores globales y regionales que disputan dicha hegemonía. El marco determinado por el neoliberalismo disciplinario supuso la construcción de una hegemonía institucional internacional que se asentó sobre la destrucción de las capacidades de lucha de los trabajadores en el centro del sistema, la derrota de los procesos nacionalistas de la periferia y la integración de los territorios de la antigua Unión Soviética, así como de China, al patrón de acumulación global organizado bajo la dirección neoliberal. En este camino se imprimió un impulso a los procesos de acumulación global mediante una estrategia que vinculó de manera renovada: 1) la subordinación jerarquizada de la división internacional del trabajo bajo la dirección de las empresas transnacionales, lo que incluyó una gran variedad de esquemas productivos para la explotación del trabajo y la expropiación de los bienes comunes; 2) la militarización de las relaciones internacionales bajo narrativas construidas a lo interno de la hegemonía de la tríada: Estados Unidos, Europa y Japón,

que permitió un despliegue amplio sobre territorios vigilados a nivel mundial; 3) el endeudamiento masivo de la periferia, junto al doble movimiento de relocalización programada de industrias y desindustrialización de zonas determinadas; 4) la vinculación entre militarización y dominio cultural, como forma de hacer más robustas las estrategias de dominación en los territorios subordinados a la lógica de acumulación global. Para América Latina y el Caribe, el auge de este proceso conllevó las disputas continentales que culminaron en el rechazo del ALCA en 2005 y la reorganización de la estrategia estadounidense sobre la región que mantuvo y logro la liberalización de buena parte de las economías nacionales del continente. En este contexto irrumpe la crisis de 2008 que se acentúa en el centro del sistema, junto al acenso de conflicto entre potencias emergentes, principalmente Rusia y China, con las hegemónicas del capitalismo histórico anudadas en la tríada.

La disputa supone confrontaciones interpotencias que no se expresan en guerras directas, antes bien el desplazamiento de la conflictividad internacional implicó que la estabilidad de los países centrales descansará sobre la inestabilidad de la periferia del sistema. De allí que incluso las potencias emergentes eviten las confrontaciones bélicas directas. Estas se enfrentan por el control de los monopolios que aseguran la hegemonía global, así como el acceso a los recursos estratégicos dispuestos en los territorios de la periferia. La carrera por el desarrollo de la tecnología 5G o la propiedad intelectual de las vacunas para la COVID son ejemplos de las disputas por el control de la renta tecnológica⁵² y el monopolio que ella supone. En esta dirección, las transformaciones introducidas por el auge del neoliberalismo disciplinario para el control del trabajo a nivel global, la dominación de la diversidad cultural y explotación de los territorios y sus recursos, no se encuentran en retroceso; es decir, no hay un fin de la globalización ni del neoliberalismo, ni siquiera la actual pandemia se mueve en dicha dirección. La reacción nacionalista

⁵² Aludo a la categoría propuesta por Bolívar Echeverría (2010).

divisada en el centro del sistema e incluso el rechazo hacia políticas económicas tradicionalmente vinculadas al “credo neoliberal” expresan más la necesidad de las potencias de buscar salida a la crisis de sobreproducción, tratando de obtener una mejor posición en las cadenas globales de flujo de valor, y en modo alguno el rechazo de las consecuencias que tiene la consolidación del neoliberalismo disciplinario.

De modo fáctico existe un proceso de profundización de los procesos de dominación y una adecuación robusta de las estrategias que buscan mantener las condiciones para la reproducción del capital a nivel global. Ello acentúa los mecanismos autoritarios de control sobre las poblaciones, hecho demostrado por la gestión de la pandemia de la COVID bajo el esquema de securitización de la salud a nivel internacional, y de control tecnológico sobre las poblaciones que se profundizó en el Sudeste asiático,⁵³ pero que también se expresó en zonas de la periferia.⁵⁴ En este punto, resulta interesante señalar que el mecanismo internacional de securitización de la salud no estuvo a la altura de las necesidades de los países centrales para los cuales fue establecido, donde resulta que los Estados del Sudeste asiático lograron un mejor control y gestión de la pandemia; ello incluye a China, epicentro del brote inicial. La vinculación entre neoliberalismo disciplinario y gestión pandémica coloca al descubierto que los marcos de acción global determinados por la acumulación del capital no están siendo cuestionados por las potencias emergentes, mucho menos por los Estados centrales. Se busca mejorar las condiciones de inserción en los procesos globales de acumulación, sin disputar las propias condiciones de reproducción del capital.

A lo largo de los territorios de la periferia la conflictividad social se extiende y la reacción de las clases subalternas toma diversas formas de manifestación, confrontación y disputa, tanto con las clases

⁵³ Este hecho es resaltado por el filósofo surcoreano Byung-Chul Han (2020); aunque su alusión implícita al prejuicio eurocéntrico sobre las sociedades “asiáticas despóticas” no parece una explicación fundamentada de ello.

⁵⁴ Véase el caso de América Latina señalado por Ceceña y García Veiga (2021).

dominantes como con el bloque de poder mundial y sus disputas hegemónicas. El hecho de que esta misma conflictividad se haya expandido hacia los territorios del centro y no haya podido ser contenida o controlada supone una crisis de la política que se profundiza con la gestión biopolítica de la crisis. La conjunción de crisis de la política y pandemia ha desnudado como nunca antes la lógica inherentemente suicida del capitalismo dentro del cual se mueven las tendencias y fuerzas en disputa.

Bibliografía

Acosta, Alberto. (2013). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo *Más allá del Desarrollo*. Caracas: CELARG.

Amor, Juan; Leño, Andrés y Merino Gabriel. (2019). La Alianza del Pacífico [AP] y el Acuerdo Transpacífico [TPP], entre globalistas y americanistas. En Gabriel Merino y Patricio Narodowski (coords.), *Geopolítica y economía mundial: el ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: Edulp.

Andersen, Kristian; Rambaut, Andrew; Lipkin, Ian; Holmes, Edward; y Garry, Robert. (2020). The proximal origin of SARS-CoV-2. *Nature Medicine*, 26.

Arguedas Ramírez, Gabriela. (2021). Hay que replantear la propiedad intelectual en situación de pandemia. <https://www.clacso.org/hay-que-replantear-la-propiedad-intelectual-en-situacion-de-pandemia/>

Arizmendi, Luis. (2016). *El Capital ante la crisis epocal del capitalismo*. Ciudad de México: Instituto Politécnico Nacional.

Bartra, Armando. (2015). *Hacia un marxismo mundano. La clave está en los bordes*. México: Editorial Ítaca.

Basile, Gonzalo. (2020). Enfermos de desarrollo: los eslabones críticos del SARS-CoV-2 para América Latina y el Caribe. *Abya Yala. Revista sobre acceso à justiça e direitos nas Américas*, 4 (3).

Batthyány, Karina. (2020). COVID y la crisis de los cuidados. En Breno Bringel y Geoffrey Pleyers (eds.), *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.

BBC. (2021). Coronavirus: por qué las bolsas del mundo llegaron a niveles récord en 2020 mientras la economía global se hundía. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55536375>

Bloom, Jesse; Chan, Yujia Alina; Baric, Ralph; Bjorkman, Pamela; Cobey, Sarah; Deverman, Benjamin; Fisman, David; Gupta, Ravindra; Iwasaki, Akiko; Lipsitch, Marc; Medzhitov, Ruslan; Neher, Richard; Nielsen, Rasmus; Patterson, Nick; Stearns, Tim; Nimwegen, Erik van; Worobey, Michael; Relman, David. (2021). Investigate the origins of COVID-19. *Science*, 372.

Boron, Atilio. (2008). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Hondarribia: Hiru.

Boron, Atilio. (2013). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. [Premio Libertador al Pensamiento Crítico 2012]. Caracas: El Perro y La Rana.

Boulet, Elsa. (2013). El Neoliberalismo como proyecto de clase. Entrevista con David Harvey. *Viento Sur*. <https://vientosur.info/el-neoliberalismo-como-proyecto-de-clase/>

Briceño, José. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Vicerrectorado Académico Universidad de los Andes.

Britto García, Luis. (2009). *América Nuestra: Integración y revolución*. Caracas: Fondo Cultural del ALBA.

Cademartori, José; Correa, Felipe y Cademartori, Jan. (2014). *La humanidad sobrante. Una indagación sobre el desempleo*. Chile: Editorial USACH.

Caputo Leiva, Orlando. (2005). Estados Unidos y China: ¿locomotoras en la recuperación y en las crisis cíclicas de la economía mundial? En Jaime Estay (comp.), *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.

Caputo Leiva, Orlando. (2007). El capital productivo y el capital financiero en la economía mundial y en América Latina. En Julio Gambina y Jaime Estay (comps.), *¿Hacia dónde va el sistema mundial? Impactos y alternativas para América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: REDEM / CLACSO / FISYP / RIS).

Caputo Leiva, Orlando. (2012). Crítica a la interpretación financiera de la crisis. En Dídimo Castillo Fernández y Marco A. Gandasegui hijo (coords.) *Estados Unidos más allá de las crisis*. Buenos Aires: CLACSO.

Caputo Leiva, Orlando. (2016). Algunas formulaciones económicas de Marx, y la actual crisis económica mundial. En Jaime Estay (coord.), *La economía mundial y América Latina ante la continuidad de la crisis global*. México: BUAP / CLACSO.

Ceceña, Ana Esther y García Veiga, Josué (2021). *Sistemas de vigilancia en América Latina frente a la emergencia sanitaria*. México: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Ceceña, Ana Esther. (2013). La dominación de espectro completo sobre América Latina. <http://www.geopolitica.ws>

CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2020*.

Chávez, Hugo. (2001). *Resumen de las palabras del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, con motivo de la reinauguración de la sede de la Secretaría Permanente del SELA*. <http://www.sela.org>

CJHHS. (2019). Event 201. *Public-private cooperation for apndemic preparedness and response. A call to action*. <https://www.centerfor-healthsecurity.org/event201/>

CNN. (2021). Un año de lucha contra la pandemia por COVID-19 tiene a los hospitales de Estados Unidos envueltos en el caos, según un nuevo informe. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/03/24/ano-pandemia-coronavirus-hospitales-estados-unidos-caos-reporte-trax/v>

Contreras, Miguel Ángel. (2011). *Una geopolítica del espíritu. Leo Strauss: la filosofía política como retorno y el imperialismo estadounidense*. Caracas: CELARG.

Contreras, Miguel Ángel. (2015). *Crítica de la razón liberal. Del Neoliberalismo al Posneoliberalismo*. Madrid: Akal.

Contreras, Miguel Ángel. (2020). *Un visitante inesperado. Cripto-zoología, democracia y deslizamiento epistémico*. [Inédito].

De la Flor, José Luis. (2018). La Seguridad sanitaria global a debate. Lecciones críticas aprendidas de la 24.º EVE. *Comillas Journal of International Relations*, (13).

De la Flor, José Luis. (2020). *África, COVID y orden sanitario internacional*. [Documento de trabajo]. México: Grupo de Estudios Africanos.

Della Porta, Donatella. (2020). Movimientos sociales en tiempos de COVID: otro mundo es necesario. En Breno Bringel y Geoffrey Pleyers (eds.), *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.

Díaz Polanco, Héctor. (2009). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Díaz Polanco, Héctor. (2016) *El jardín de las identidades*. Caracas: El Perro y La Rana.

Díaz Polanco, Héctor. (s. f.). Tesis sobre diversidad, identidad y globalización. <http://consellodacultura.gal>

Dirzo, Rodolfo; Young, Hillary; Galetti, Mauro; Ceballos, Gerardo; Isaac, Nick y Collen, Ben (2014). Defaunation in the Anthropocene. *Science*, 345.

Dos Santos, Theotonio. (2011). *Del terror a la esperanza. Auge y decadencia del neoliberalismo* Caracas: BCV / Monte Ávila Editores.

Echeverría, Bolívar. (2010). *Modernidad y blanquitud*. México: Editorial ERA.

EFE. (2019). La UE buscará un acuerdo rápido con EE. UU. para frenar la amenaza de aranceles. <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-ue-buscara-un-acuerdo-rapido-con-eeuu-para-frenar-amenaza-de-aranceles/20000011-3953020>

El País. (2020a). David Quammen: “Somos más abundantes que cualquier otro gran animal. En algún momento habrá una corrección”. <https://elpais.com/ciencia/2020-04-18/somos-mas-abundantes-que-cualquier-otro-gran-animales-en-algun-momento-habra-una-correccion.html>

El País. (2020b). La pandemia dispara las fortunas de los más ricos del planeta. <https://elpais.com/economia/2020-12-31/la-pandemia-dispara-las-fortunas-de-los-mas-ricos-del-planeta.html>

El País. (2021a). China y EE. UU. se enfrentan por el informe de la OMS sobre la COVID. <https://elpais.com/sociedad/2021-02-14/china-y-ee-uu-se-enfrentan-por-el-informe-de-la-oms-sobre-la-covid.html>

El País. (2021b). Cuba logra la primera vacuna latinoamericana con datos de efectividad al nivel de Pfizer y Moderna. <https://elpais.com/sociedad/2021-06-24/cuba-logra-la-primer-vacuna-latinoamericana-con-datos-de-efectividad-al-nivel-de-pfizer-y-moderna.html>

Estay, Jaime. (2016). La situación actual de las negociaciones comerciales multilaterales. En Jaime Estay (coord.), *La economía mundial y América Latina ante la continuidad de la crisis global*. México: BUAP / CLACSO.

Estulin, Daniel. (2020). *Metapolítica. Transformación global y guerra entre potencias*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial.

EY. (2020). Las empresas ganadoras en tiempos de pandemia. https://www.ey.com/es_pa/covid-19/las-empresas-ganadoras-en-tiempos-de-pandemia

Feo Istúriz, Oscar; Rodríguez, Ana María; Ssavedra, Francis; Quintana, Juan y Alcalá, Pedro. (2020). Crisis civilizatoria: impactos sobre la salud y la vida. En *VI Dossier de Salud internacional Sur Sur*. CLACSO.

Fernández Tabío, Luis. (2015). Estados Unidos: alianza transatlántica y hegemonía global. *Economía y desarrollo*, 154 (1).

Fernández Tabío, Luis. (2018). La Administración Trump y la economía norteamericana Contradicciones y perspectivas. En Casandra Castorena, Marco A. Gandásegui y Leandro Morgenfeld (eds.), *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.

Fernández Tabío, Luis. (2020). Estados Unidos, el debate sobre declinación de poder y la estrategia de política exterior en 2020. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8 (especial).

FMI. (2013). *World Economic Outlook*.

Foucault, Michel. (1976). *Histoire de la sexualité. La volonté de savoir*. Vol. 1. París: Éditions Gallimard.

Foucault, Michel. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. México: Fondo de Cultura Económica.

France24. (2021). Biden le da 90 días a la Inteligencia de EE. UU. para investigar el origen del COVID. <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210526-covid19-joe-biden-investigacion-inteligencia-origen-coronavirus>

García Linera, Álvaro. (2016, 28 de diciembre). La globalización ha muerto. *La Jornada*.

Gómez, Marx José. (2020). “Lo que tenemos ahora es una globalización de las enfermedades infecciosas”. Entrevista a Miguel Ángel Contreras Natera. *Iberoamérica social*, 8 (XV).

Gunder Frank, André. (1983). Crisis de ideología e ideología de la crisis. VV. AA. *Dinámica de la crisis*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Han, Byung-Chul. (2020). La emergencia viral y el mundo de mañana. <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y->

el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html

Harvey, David. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Ecuador: IAEN.

Hinkelammert, Franz. (2006). *El sujeto y la ley. El retorno del sujeto reprimido*. Caracas: El Perro y La Rana.

Huntington, Samuel. (2001). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Argentina: Editorial Paidós.

Kaila, Ilari y Mäkinen, Joonas-Hermanni. (2021). Finlandia tiene una vacuna para la COVID desde hace nueve meses y optó por la “Big Pharma”. <https://ctxt.es/es/20210301/Politica/35342/Vacuna-covid-Finlandia-Big-pharma-financiacion-ayudas-publicas-patentes.htm>

Katz, Claudio. (1995). Tecnología y economía armamentista. *Nueva Sociedad*, (138).

Katz, Claudio. (2007). *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA*. Caracas: El Perro y la Rana.

Katz, Claudio. (2011). *Bajo el imperio del capital*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Katz, Claudio. (2018a). *La teoría de la dependencia 50 años después*. Buenos Aires: Editorial Batalla de Ideas.

Katz, Claudio. (2018b). Trump agrava el atolladero estadounidense En Casandra Castorena, Marco A. Gandásegui y Leandro Morgenfeld (eds.), *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.

Keesing, Felicia y Ostfeld, Richard. (2020). Impacts of biodiversity and biodiversity loss on zoonotic diseases. *PNAS*, 118 (1).

Keesing, Felicia; Belden, Lisa; Daszak, Peter; Dobson, Andrew; Harvell, Drew; Holt, Robert; Hudson, Peter; Jolles, Anna; Jones, Kate; Mitchell, Charles; Myers, Samuel; Bogich, Tiffany; y Ostfeld, Richard. (2010). Impacts of biodiversity on the emergence and transmission of infectious diseases. *Nature*, 468.

Kim, Tai-Jin (2019). Spanish Flu, SARS, MERS-CoV by CO 2 Emission and Maximal Sunspot Number. *J. Biomedical Science and Engineering*, 12 (1).

Kirchner, Néstor (2005). Discurso en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata. [Video] <https://www.youtube.com/watch?v=qr5fuYdrCjg>

Lamarca Lapuente, María Jesús. (2002). Ella para él, él para el Estado y los tres para el mercado: globalización y género. En Atilio Boron, Chusa Lamarca Lapuente, Joseph Stiglitz, Subcomandante Marcos, Julio Gambina, Pedro Brieger. *Mundo global. ¿Guerra global? Los dilemas de la globalización*. Buenos Aires: Continente.

Le Roy Ladurie, Emmanuel. (1988). Un concepto: “la” unificación microbiana del mundo (siglos XIV al XVII). *Historias* 21 (21).

López y Rivas, Gilberto. (2013). *Estudiando la contrainsurgencia de Estados Unidos. Manuales, mentalidades y usos de la antropología*. México: Ocean Sur.

Lula da Silva, Luiz Inácio. (2003). La política exterior del nuevo gobierno brasileño. *Foreign Affairs en español*, 3 (1).

Marini, Ruy Mauro. (2008a). Dialéctica de la dependencia. En Carlos Eduardo Martins (comp.), *América Latina, dependencia y globalización*. Bogotá: CLACSO / Siglo del hombre editores.

Marini, Ruy Mauro. (2008b). En torno a “Dialéctica de la dependencia”. En Carlos Eduardo Martins (comp.), *América Latina*,

dependencia y globalización. Bogotá: CLACSO / Siglo del Hombre Editores.

Marini, Ruy Mauro. (2008c). Proceso y tendencia de la globalización capitalista. En Carlos Eduardo Martins (comp.), *América Latina, dependencia y globalización*. Bogotá: CLACSO / Siglo del hombre editores.

Marx, Karl. (2012). *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Marx, Karl. (2009). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Merino, Gabriel y Gianmarino Damian. (2019). La estrategia del TLCAN y la relación de EEUU y México. En Gabriel Merino y Patricio Narodowski (coords.), *Geopolítica y economía mundial: el ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: Edulp.

Merino, Gabriel. (2015). La agudización de las tensiones globales. Análisis de la crisis del orden unipolar y los conflictos geoestratégicos desde una perspectiva centro-periferia. *Estudios socioterritoriales. Revista de geografía*, (18).

Merino, Gabriel. (2016). Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas para América Latina. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 7 (2).

Merino, Gabriel. (2019a). La Nueva Ruta de la Seda y la disputa por el poder mundial. El avance de China, la situación de Rusia, la conformación de un eje euroasiático y su implicancia en la transición histórica. En Laura Lucía (comp.), *China: una nueva estrategia geopolítica global, la iniciativa de la Franja y la Ruta*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Merino, Gabriel. (2019b). Hacia una geografía económica y política de la complejidad. En Gabriel Merino y Patricio Narodowski (coords.), *Geopolítica y economía mundial: el ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: Edulp.

Merino, Gabriel. (2019c). Globalistas vs. Americanistas. En Gabriel Merino y Patricio Narodowski (coords.), *Geopolítica y economía mundial: el ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: Edulp.

Mészáros, Itsván. (2008). *El Desafío y la carga del tiempo histórico. El socialismo del siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Mészáros, Itsván. (2018). El ciclo histórico del capital se cierra: el desafío para la salida segura. En Roger Landa (coord.), *El Vuelo del Fénix. El Capital: Lecturas críticas a 150 años de su publicación*. Buenos Aires: CLACSO / REDH.

Mo, Milly. (2020). Una mirada de cerca a los hospitales en China construidos para controlar la pandemia del COVID-19. <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/937687/una-mirada-de-cerca-a-los-hospitales-en-china-construidos-para-controlar-la-pandemia-del-covid-19>

Molano Camargo, Frank. (2020). *Capitalismo y pandemias*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Moore, Jason. (2020). *El capitalismo en la trama de la vida. Ecología y acumulación de capital*. Madrid: Traficantes de Sueño.

Moreno, Alejandro. (2015). *El aro y la trama. Episteme, modernidad y pueblo*. Caracas: Convivium Press.

Morse, Stephen. (1995). Factors in the Emergence of Infectious Diseases. *Emerging Infectious Disease*, 1 (1).

Narodowski, Patricio y Angeletti, Karina Liliana. (2019). La hegemonía condicionada en las instituciones económicas. En Gabriel Merino y Patricio Narodowski (coords.), *Geopolítica y economía mundial: el ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: Edulp.

OMS. (2021a). La OMS pide más estudios y datos sobre el origen del SARS-CoV-2 y reitera que todas las hipótesis siguen abiertas. <https://www.who.int/es/news/item/30-03-2021-who-calls-for-further-studies-data-on-origin-of-sars-cov-2-virus-reiterates-that-all-hypotheses-remain-open>

OMS. (2021b). *WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part. Joint WHO-China Study 14 January-10 February 2021*.

OXFAM. (2021). *El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*.

Petras, James y Vieux, Steve. (1995). *¡Hagan juego!* Barcelona: Icaria.

Petras, James. (2006). *El nuevo orden criminal*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Prieto, Alberto. (2013). Visión integral de América. De Fidel Castro a la integración latinoamericana. *Ocean Sur*, 3.

Quammen, David. (2012). *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*. New York / Londres: Norton & Company.

Quammen, David. (2021). De cómo los virus moldean nuestro mundo. *National Geographic*, febrero.

Re, Paula y Levato, Gabriela. (2021). El presente en la encrucijada. Pandemia, colapso ecológico y desigualdad social. <https://www.clacso.org/pandemia-colapso-ecologico-y-desigualdad-social/>

Rodríguez Gelfenstein, Sergio. (2014). *La balanza de poder. Las razones del equilibrio del sistema internacional*. Buenos Aires: Editorial Biblos / Politeia.

Rodríguez Gelfenstein, Sergio. (2019). *China en el siglo XXI. El despertar de un gigante*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Rodríguez Gelfenstein, Sergio. (2021a). Biden se quitó la máscara en tiempo récord. <http://sergioro07.blogspot.com/2021/03/biden-se-saco-la-mascara-en-tiempo.html>

Rodríguez Gelfenstein, Sergio. (2021b). De Bush a Trump. De la guerra contra el terrorismo a la guerra comercial. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/de-bush-a-trump-de-la-guerr>

CJHHS (2019) Event 201. *Public-private cooperation for apndemic preparedness and response. A call to action*. Disponible en: <<https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/>>

RTVE. (2021). China arremete contra EE.UU. por investigar si la COVID-19 salió del laboratorio de Wuhan. <https://www.rtve.es/noticias/20210527/china-acusa-manipulacion-estados-unidos-origen-wuhan-coronavirus/2094781.shtml>

Serbin, Andrés. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Buenos Aires: Icaria Editorial.

Silva, Ludovico. (2006). *La plusvalía ideológica*. Caracas: Fondo Editorial Ipasme.

Stolowicz, Beatriz. (2012). *A contracorriente de la hegemonía conservadora*. Bogotá: Espacio Crítico Ediciones.

Stolowicz, Beatriz. (2016). *El misterio del posneoliberalismo. La estrategia para América Latina*. Tomo II, 2.º vol. Bogotá: Espacio Crítico Ediciones.

Valdivieso, Magalena. (2009). Globalización, género y patrón de poder. En Alicia Girón (coord.), *Género y globalización*. Buenos Aires: CLACSO.

Vega Cantor, Renán. (2008). *Un mundo incierto. Un mundo para aprender y construir*. 2.º Vol. [Premio Libertador al Pensamiento Crítico 2007]. Caracas: El Perro y La Rana.

Vega Cantor, Renán. (2013). *Capitalismo y despojo. Perspectiva histórica sobre la expropiación universal de bienes y saberes*. Bogotá: Impresol Ediciones / Prensa Alternativa.

Vega, Gustavo y Campos, Francisco. (2016). El Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión [TTIP]: orígenes, motivaciones y potenciales impactos en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea. *Foro Internacional*, 226 (LVI).

Veraza, Jorge. (2012). *Del reencuentro con Marx de América Latina*. [Premio Libertador al Pensamiento Crítico 2011]. Caracas: El Perro y la Rana.

Veraza, Jorge. (2013). *El sentido de la historia y las medidas geopolíticas del capital (críticas a intérpretes del manifiesto del partido comunista)*. Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Veraza, Jorge. (2018). Subsunción formal y subsunción real del proceso de trabajo bajo el capital y medida geopolítica del capital. A 150 años de la publicación del Tomo I de *El Capital* de Marx. En Roger Landa (coord.), *El vuelo del fénix. El Capital: Lecturas críticas a 150 años de su publicación*. Buenos Aires: CLACSO / REDH.

Wood, Chelsea; Afferty, Kevin; De Leo, Giulio; Young, Hillary; Hudson, Peter; y Kuris, Armand. (2014). Does biodiversity protect humans against infectious disease? *Ecology*, 95 (4).

Zemelman, Hugo. (1987). *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*. México: Colegio de México / Universidad de las Naciones Unidas.

10.

Imperios, hegemonías e imaginarios

Percepciones sobre el nuevo equilibrio en el poder mundial desde Centroamérica. ¿La decadencia y la ascenso del nuevo poder hegemónico?

Jorge Edgardo Amador

Introducción

En enero de 2020 se reporta el primer brote de una enfermedad respiratoria en Wuhan, China, que más tarde el mundo conoció como SARS-CoV-2 o COVID, enfermedad reconocida como pandemia por la Organización Mundial de la Salud. El 29 de noviembre de ese mismo año se registraron 1 448 896 muertes (Cabezas, 2020). En ese momento, el presidente James Monroe jamás hubiese pensado que una pandemia en pleno siglo XXI desnudaría la recomposición del orden mundial, el cual no tenía una cabeza que guiara la salida. La doctrina Monroe atribuye la hegemonía o la unipolaridad hacia los Estados Unidos de América, pero, esta vez, no tuvo preponderancia en el mundo.

Un periodo turbulento se muestra en el plano internacional. La decisión de Merkel de retirarse de la dirección de la Unión

Democrática Cristiana [CDU], las reformas en Rusia y China que permiten la permanencia de Putin y Xi Jinping en el poder por tiempo indefinido, el surgimiento de India como un poder regional cada vez con mayor presencia y las denuncias de Trump sobre fraude en las elecciones presidenciales de EE. UU. en noviembre de 2020 más la asunción de Biden, que aún no muestra una política contundente hacia la región, hace que los imaginarios se impregnen de historia, sobre todo de la década de 1980.

En este contexto, los países que empiezan a posicionarse como poderes emergentes comienzan a buscar aumentar sus relaciones con la región centroamericana. ¿Qué intenciones reales tienen estos los acercamientos? Para Sánchez-Mugica (2018) “América Latina y el Caribe tampoco representan un foco de desestabilización sistémica o regional; los conflictos previsibles estarían relativamente acotados a efectos locales” (p. 378), así que estos tendrán como finalidad mostrar el poder y retar a la hegemonía en decadencia, enlistar aliados para futuros proyectos y el fin último: fortalecerse como una hegemonía.

La Doctrina Monroe sirvió como el instrumento legal y legítimo que EE. UU. promulgó de manera unilateral para establecer el dominio pleno de una región: América. Al pasar de los años, no solo la decadencia de la hegemonía dominante se observa con mayor manifestación, sino que en, palabras de Maihold:

El certificado de defunción de la Doctrina Monroe es un documento ya muchas veces publicado (Erikson, 2008); sin embargo, no se han podido establecer formatos de relación que puedan darles mayor viabilidad y más sustancia y ventaja mutua a las relaciones en el continente americano. (2011, p. 206)

Sin embargo, América Latina y el Caribe, en particular Centroamérica, si bien no constituyen un punto de recomposición del nuevo orden mundial, sí son afectados por esta recomposición, como, por ejemplo, a través de los efectos de las crisis económicas debido a su estrecha vinculación con la hegemonía en decadencia, tal como lo expone Sánchez-Mugica (2018).

Metodología

Esta investigación se desarrolló a través de un diseño multimétodos. Se realizó la revisión documental de las acciones que las hegemonías regionales en estudio (Alemania, China, India y Rusia) han emprendido en Centroamérica, así como la descripción de las relaciones diplomáticas y bilaterales. Inversiones, donaciones, programas y proyectos son parte del análisis documental.

En contraste, se tendrán los mismos elementos que la hegemonía global en decadencia –EE. UU.– ha tenido con los países de la América Central y el estatus de sus relaciones diplomáticas y bilaterales de los últimos cinco años (2015-2020).

Se construyeron indicadores procedentes de las variaciones de la teoría de la hegemonía cooperativa, la ofensiva y la defensiva, así como las cuatro ventajas que la teoría indica que las hegemonías utilizan para el ingreso a la región. Bajo esta operacionalización de subvariables de estudio, se marcaron los elementos que después del análisis respectivo son insumos que determinaron las categorías de análisis en cuanto a los imaginarios sociales.

Se entrevistaron representantes de distintas instituciones, organizaciones, partidos políticos, sindicatos, instituciones de educación superior, colegios profesionales, sector empresarial y gobierno de cada uno de los países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica). Los resultados se agruparon según la naturaleza que representan: social, política, académica, obrera-sindical, empresarial y gobierno.

Nuevas concepciones en el orden mundial

Renovarse se establece en una necesidad obligada, tanto de las personas como individuos como de las organizaciones, esto incluye los sistemas, vistos desde la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann. El fin de la Segunda Guerra Mundial impulsa la ascensión

de la nueva hegemonía dominante: Estados Unidos de América. Es imposible que la hegemonía sea permanente, ya que esto afirmaría el caso que las relaciones sociales son estáticas. El auge y poderío de Europa y luego de Estados Unidos se ha ido perdiendo, como expone Sánchez-Mugica (2018), la “dinámica creativa, tanto de innovación productiva como geopolítica” (p. 376).

Mientras se pierde el protagonismo de países, incluida la hegemonía dominante, surgen nuevos poderes regionales que cada vez se posicionan mejor y reclaman una voz. De manera lamentable el desarrollo de la ciencia y tecnología, que ha sido la punta de lanza para determinar el poder político, económico y militar, se ha enfatizado en este último, ya que es el armamentismo y la proliferación nuclear, sobre todo en el continente asiático, un aspecto que debe analizarse con detenimiento.

La uni, bi y multipolaridad en el contexto actual

La ascensión de los Estados Unidos como hegemonía determinó un mundo unipolar. Los resultados de la Segunda Guerra Mundial, Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, las bombas atómicas lanzadas en Japón y la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas [URSS] fueron piezas clave en mantener este mundo unipolar. Pero EE. UU. aún requería de legitimidad no solo militar, sino de un instrumento político que le permitiera protegerse en su espacio vital, es aquí donde nace la Doctrina Monroe.

América Central y del Caribe es una zona de importancia vital para los EE. UU., y todas las potencias medianas y grandes saben de ello, por lo que su injerencia en la región, a la cual Spykman denomina como América mediterránea, instituye un acto simbólico con el cual pretenden llegar a ponerse en igual situación que la hegemonía global.

Pastor Gómez (2016) manifiesta que la Doctrina Monroe fue usada por los EE. UU. como el instrumento impuesto (debido a que no fue consensuado con ningún Estado de las Américas) que permitía la intervención político-ideológica de los EE. UU. “con la supuesta idea

de extender los beneficios de la civilización, cultura, libertad, democracia, progreso y orden a la usanza (puritana) norteamericana” (p. 9).

Respecto a la América mediterránea, Spykman la define como “una zona en la que la supremacía de EE. UU. no puede ser cuestionada. A todos los efectos, se trata de un mar cerrado cuyas llaves pertenecen a los EE. UU.” (Pastor Gómez, 2016, p. 11). Este Mediterráneo americano comprende el extremo sur de los EE. UU., México, Centroamérica, las Antillas, Colombia, Venezuela y las Guayanas.

Por tanto, la Doctrina Monroe tiene distintas acepciones, dependiendo de la posición de análisis, si es desde la visión de los EE. UU. o la de América Latina en conjunto. Sin embargo, es importante lo expuesto por López (1995), que manifiesta que “[u]n Estado existe o por su propia fortaleza o por la protección de un poderoso. Los Estados débiles son pesas en la balanza usadas por los fuertes” (p. 81).

Ese fuerte que protegía América era el autoproclamado protector Estados Unidos, pero todo debe renovarse o es sustituido. Drekonja-Kornat (2011) expone que “en el último *Task Force Report* sobre Latinoamérica patrocinado por el *Council on Foreign Relations* se asegura: ‘Si alguna vez existió una era de hegemonía estadounidense en América Latina, se terminó’” (p. 22).

Se podría afirmar que el inicio de la decadencia de EE. UU. transforma el mundo unipolar impuesto por la hegemonía y reemplaza a esta última por la multipolaridad. Esta recomposición podría presentar tanto riesgos y dificultades como nuevas oportunidades. Sánchez-Mugica (2018) confirma que a partir de este reemplazo se manejaron diversos modelos multipolares hasta llegar a la poliarquía.

Esto se visualiza según lo expuesto por Sánchez-Mugica (2018) hablando del modelo de poliarquía que se establecía y maduraba:

Como ya se mencionó antes, se pensó que potencias como Alemania y Japón adquirirían una dirección regional, y otras más, con influencia debido a sus dimensiones geopolíticas y sus intereses globales, como China y Rusia, se sumarían a un grupo exclusivo de superpotencias, que mantendría cierto equilibrio de poder y tomaría las decisiones mundiales. (p. 379)

Por otro lado, la situación actual de China en el mundo y los indicadores que se muestran en los últimos cinco años permiten augurar un mundo bipolar. Entonces ¿el reordenamiento del sistema internacional responde al recambio de una potencia por otra? Es muy difícil predecir esta posibilidad. Las condiciones del mundo son muy distintas a las que eran cuando EE. UU. asumió la hegemonía global. El surgimiento de potencias regionales es cada vez mayor, y este estudio no considera algunas que, si bien no tienen acercamientos directos con Centroamérica, sí juegan un papel importante en la nueva recomposición del orden, como Turquía, Irak, Japón, Corea, México (a pesar de su cercanía con EE. UU.) y, en el sur, Brasil.

Las nuevas concepciones del orden mundial son complejas de predecir. Prospectivamente, cada vez existen más factores que limitan esta proyección. La detección del COVID no solo es un reto para la ciencia, sino que afectó los sistemas económicos mundiales, provocando crecimientos negativos, exceptuando el caso de China en 2020. Las potencias pequeñas –como las llaman algunos– o emergentes –como lo hacen otros–, más las potencias intermedias hacen que el panorama para un país que tenga las intenciones de sustituir la hegemonía decadente sea un camino escabroso e incierto.

La recomposición del nuevo orden mundial y el surgimiento constante de nuevos factores ponen a prueba la consistencia de los poderes hegemónicos regionales para resolverlos y cumplir con su misión: dar protección a la región donde se ubican geográficamente, además de promover un desarrollo. Para Sánchez-Mugica (2018) con una visión prospectiva y bajo la coyuntura actual (que entra en una etapa de incertidumbre más compleja con la salida política de Merkel, la permanencia y consolidación de Putin y Xi Jinping) se pueden plantear los problemas siguientes:

- a. consideramos que existe un declive relativo de la hegemonía estadounidense, que inició en la última década y se puede ir acelerando en los próximos años;

- b. frente a este vacío relativo de poder, ¿qué potencia o potencias emergentes cuentan con la capacidad para convertirse en potencia hegemónica?;
- c. ¿cuál es el tipo de estructura que constituye el orden mundial actual y cuál estructura tendría un próximo orden mundial, en el horizonte de nuevas potencias y del desplazamiento de poderes formales a poderes fácticos y de entidades estatales o semiestatales a otras formas de organización del poder? (p. 373).

Crisis financieras, pocos programas de internacionalización, sistemas de partidos políticos más volátiles y la necesaria renovación de regímenes de sistemas políticos son *shocks* externos e internos que tambalean las emergentes potencias regionales. Es el caso del surgimiento de México y Brasil en América; su consolidación fue detenida por problemas asociados a sistemas de partidos políticos permeables a grupos económicos dominantes, injerencia de otras potencias para limitar la distribución y redistribución del poder regional o, como el caso de las crisis económicas que sufrieron los países que conforman la zona euro, donde el poderío alemán se vio limitado al auxiliar a sus similares.

Esta incierta y poco predecible recomposición del nuevo orden mundial puede verse en el caso de China. Para Sánchez-Mugica (2018) es sorprendente que su ascenso (económicamente hablando) “durante los últimos veinticinco años se haya dado en un contexto pacífico, no habiendo significado una amenaza real para la paz y la seguridad internacionales” (p. 376).

La necesaria redefinición de hegemonía: atributos demográficos, la gobernanza y el desarrollo científico y tecnológico

Sánchez-Mugica (2018), Dabat y Leal (2019) exponen el ascenso de China en el sistema internacional, pero no de manera solitaria como lo hizo EE. UU. hace 70 años aproximadamente, sino acompañada de otros países como “Alemania, Rusia o Corea, lo que al parecer

conforma una nueva etapa de transición de la hegemonía mundial” (Dabat y Leal, 2019, p. 102).

Estos países no solo han emergido como potencias regionales, sino que se seleccionaron por los acercamientos y la inversión extranjera directa que han tenido en la región. La teoría de la hegemonía cooperativa expuesta por GIGA (2006) considera que las hegemonías cooperativas tienen su nicho en la región geográfica donde su ubican, se consolidan y luego inician sus relaciones para redefinir la distribución y redistribución del poder en el mundo.

El COVID influyó de manera negativa en las economías de todos los países, sin importar si eran potencias o países en desarrollo. Al comparar el crecimiento del producto interno bruto [PIB] de los cuatro países en estudio más la hegemonía decadente, se observa que la pandemia revirtió el crecimiento PIB per cápita en algunos casos sostenido, como el caso de Rusia, o inestable, como el de Alemania, o decreciente, como el de la hegemonía decadente, pero el único país que no tuvo un porcentaje negativo fue China (ver tabla 1). Esto pone de manifiesto que todos los años de austeridad y programas económicos disciplinados han tenido resultados mejores que los pensados.

Tabla 1. Crecimiento del PIB per cápita

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alemania	0,62	1,41	2,22	0,96	0,33	-5,07
China	6,50	6,27	6,35	6,26	5,57	1,98
Estados Unidos	2,32	0,98	1,69	2,46	1,70	-3,82
Federación de Rusia	-2,18	0,01	1,71	2,82	2,08	-2,77
India	6,80	7,08	5,67	5,43	2,99	-8,87

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador>

En cuanto a la industria como valor agregado al porcentaje del PIB es importante el ascenso sostenido de la India, que, si las proyecciones continúan sin mayores *shocks*, podría dejar atrás a Alemania y a Rusia. A pesar de que EE. UU. no presenta datos para el año 2020 es

muy fácil determinar, conforme a la tendencia de los cuatro años anteriores (2015-2019), que, de este grupo selecto, es el último en la lista. China solo reafirma su consolidación económica, basada en una industrialización diversificada y en su acercamiento a Centroamérica, que se funda en el interés en obtener materia prima para continuar con su creciente proceso de industrialización (ver tabla 2).

Tabla 2. Industria, valor agregado (% del PIB)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alemania	27,11	27,57	27,51	27,38	26,70	26,19
China	40,84	39,58	39,85	39,69	38,59	37,82
Estados Unidos	18,54	17,97	18,25	18,53	18,16	
Federación de Rusia	29,79	29,17	30,67	32,55	32,27	29,99
India	27,35	26,62	26,50	26,38	24,18	23,20

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial,
<https://datos.bancomundial.org/indicador>

Un elemento clave en la determinación de la recomposición del orden mundial es el desarrollo de I+D+i. China sabe que estas inversiones la potenciarán en esta área donde no tenía la escalada que tienen las otras potencias en estudio. India es quien está invirtiendo menos en este aspecto en relación con su PIB, seguida de Rusia, la misma China y EE. UU. Probablemente, quien lidere este aspecto hegemónico del poder científico sea Alemania. Existen otros indicadores que tendrían que relacionarse, como el número de patentes de residentes, las publicaciones de alto impacto, las relaciones universidad-empresa, la cantidad de premios nobel, etc. (ver tabla 3).

Tabla 3. Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alemania	2,71	2,80	2,87	2,83	2,87	26,19
China	1,73	1,79	1,93	2,01	2,05	37,82
Estados Unidos	2,74	2,76	2,70	2,73		
Federación de Rusia	1,13	1,09	1,13	1,13	1,19	29,99
India	0,80	0,82				23,20

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial,
<https://datos.bancomundial.org/indicador>

Al parecer, a las potencias emergentes les interesa sobremanera el poderío militar. Se puede considerar por los hechos del pasado y la ascensión de EE. UU. como potencia mundial que este ascenso se produjo gracias a su poderío militar que creció sin competencia, lo que le ha permitido a este país permanecer en el puesto de potencia por más de setenta años. En la hegemonía regional quien invierte un mayor porcentaje de su PIB en gasto militar es Rusia. No solo en el caso de la industria armamentista, que Rusia ha desarrollado y perfeccionado, sino en el diseño de armas. Los dos polos que distribuyen y redistribuyen el poder militar son EE. UU. y Rusia. Sorprende la inversión sostenida de la India en armamento y, al parecer, China no prioriza aun invertir un poco más en este rubro (ver tabla 4).

Tabla 4. Gasto militar (% del PIB)

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alemania	1,14	1,10	1,15	1,16	1,18	1,28
China	1,91	1,91	1,93	1,90	1,90	1,89
Estados Unidos	3,70	3,48	3,42	3,31	3,32	3,41
Federación de Rusia	4,10	4,86	5,45	4,23	3,72	3,88
India	2,50	2,41	2,51	2,51	2,38	2,40

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial,
<https://datos.bancomundial.org/indicador>

Como una manera de afirmar la postura de Putin en fortalecer a Rusia en su poderío militar, en 2018 el 1,97 % del total de la fuerza laboral se ubicaba dentro de las Fuerzas Armadas. Lo siguen EE. UU. con el 0,83 %, India con el 0,62 %, Alemania con el 0,42 % y China con el 0,34 %. China muestra un camino que lleva más de veinticinco años: emerger como la potencia económica del mundo, ya que podría asumirse que el reducido porcentaje de la fuerza laboral en las fuerzas armadas tiene su contraparte en los campos productivos como la industria y la producción de bienes y servicios.

Esta rápida revisión de algunos indicadores que son parte de las características de una hegemonía emergente, o decadente, como es el caso de EE. UU., muestra la reducción de algunos y los desbalances entre un indicador que es liderado por una hegemonía y un siguiente que es liderado por otro país. Esto pone de manifiesto que la redistribución del poder en el nuevo orden mundial es un hecho categórico.

Estados Unidos de América y su decadencia como hegemonía: ¿transición a la bipolaridad o multipolaridad?

Es de considerar que existen estadísticas y documentales que muestran que el nuevo orden mundial no pasará de la unipolaridad a la bipolaridad. En cambio, lo más probable es que transite a la multipolaridad con algunos rasgos adicionales que se describirán enseguida. Hay una serie de elementos que afirman la decadencia de EE. UU. Para Drekonja-Kornat (2011) inicia en 2001, “los sucesos del 11 de septiembre en Nueva York conmocionaron el sistema internacional de forma permanente y dejaron a Estados Unidos paralizado” (p. 25).

La revisión conceptual precisa incluso de una discusión que, para muchos, es poco productiva: para el establecimiento de un nuevo orden mundial, aunque descansa en un modelo multipolar, ¿los países deberán denominarse *hegemonía*? Esta pregunta surge por el concepto de hegemonía que construyen Dabat y Leal (2019): “Implica necesariamente la comparación entre naciones. Un país determinado puede ser más fuerte que en el pasado, pero si ha sido rebasado por

otro, no es hegemonía” (p. 91). Los autores aplican este concepto al momento de asunción de EE. UU. como hegemonía mundial, al finalizar la II Guerra Mundial:

A partir de los logros sumados en ambas guerras, EE. UU. pasó a encabezar la hegemonía mundial por su enorme fuerza económica, financiera, política y militar. Para 1945 tenía un producto bruto 60 % superior al total de las otras 15 economías más fuertes del planeta (Marichal, 2010), dos terceras partes de la capacidad industrial y tres cuartas partes del capital invertido en el mundo (Hobsbawm, 2004), a los que se le sumaba su incomparable capacidad científica, tecnológica, empresarial y financiera. (p. 98)

Pero no significa que en algún momento de la historia se haya observado un modelo bipolar. Este surge durante la Guerra Fría, razón por la cual EE. UU. busca estrategias que le permitan debilitar en ese momento a la URSS y evitar la bipolaridad que será un sistema internacional basado en la negociación y el consenso, algo más complejo que el poder absoluto.

La Unión Soviética también se había convertido en gran potencia económica, política y militar, basada en una poderosa industria pesada y, desde 1949, en su potencia nuclear. Esto dio lugar a la nueva relación mundial de fuerzas del mundo bipolar de la Guerra Fría basada en el equilibrio nuclear, por encima de la autoridad formal de la ONU creada tras la guerra. (Dabat y Leal, 2019, p. 99)

Distintos autores citados por Dabat y Leal (2019) como Kennedy (1995 y 1998), Keohane (1984), Gilpin (1987), Nye (2003) y Wallerstein (2007) consideran grandes potencias a aquellos países que cuentan con:

1. extensión territorial y riqueza de sus recursos naturales,
2. poderío industrial,
3. poderío financiero,
4. liderazgo en ciencia y tecnología,

5. poderío político-militar,
6. liderazgo cultural, e
7. incidencia internacional a partir del sistema internacional de Estados o instituciones y organizaciones internacionales que tienen el poderío suficiente como para regir los destinos del mundo o a partes de él, sea por sí mismos o como parte de un sistema de grandes potencias. (p. 91).

Ante esta situación y su decadencia como hegemonía, le corresponde a Biden tomar la decisión crucial, tratar de impedir el surgimiento de nuevos poderes regionales, sobre todo en Asia, mostrar un papel discreto o generar mayor inseguridad en un mundo turbulento como fue su participación en Irak y Afganistán, este ultimo, donde nuevamente se observa el poco control sobre el mundo a pesar de su poderío militar. ¿solo EE. UU. fue quien perdió en la guerra en Afganistán?

El fin de la Guerra Fría permitió que sucedieran dos hechos importantes: el primero, que la supremacía de los EE. UU. en el mundo no tuviese refutación alguna, transformándose en la superpotencia mundial. El segundo fue la caída de la URSS como el bloque soviético robusto, que permitía la bipolaridad en el sistema internacional. Para Dabat y Leal (2019)

[...] la hegemonía absoluta de EE. UU. tuvo su esplendor durante la década de 1991 a 2001 y fue su carácter especulativo, cortoplacista e individualista el que generó las condiciones de agotamiento de su crecimiento económico para decantar en la crisis de 2001. En lo político y militar ha sido cuestionado su liderazgo con los atentados del 11 de septiembre y su derrota en Oriente Medio. (p. 100)

No solo el ataque de las Torres Gemelas, el Pentágono y la Casa Blanca provocaron la decadencia de la hegemonía y pusieron fin a la fase de expansión económica de EE. UU., esto ocurrió también gracias al ingreso de China a la OMC. EE. UU. muestra una posición menos activa y beligerante en el mundo, menos productiva y competitiva, con menos inversión en I+D+i, y falta de capacidad política para

mantener el poder hegemónico (inicia el debilitamiento político interno con Bush, Obama, Trump y el silencioso Biden, que aún no aparece en el escenario mundial).

Surgen nuevas potencias, las cuales se consolidan y toman liderazgo en las características que reúne la hegemonía. Se resume en la Tabla 5.

Tabla 5. Modelos que prospectivamente conformaran el nuevo orden mundial

Modelo	Descripción
No-polar	Un sistema donde el eje no es un país y surgen actores diversos a los estatales, los cuales conviven y se identifican como centros de poder.
Uni-multipolaridad	Rescata el hecho que EE. UU. continua con su hegemonía debilitada por su decadencia, pero no posee el poder absoluto, sino que existe el club de las potencias emergentes que obligan a negociar y ceder espacios.
Interpolaridad	Explica el cruce entre una redistribución de poder crecientemente multipolar y un proceso de mayor interdependencia global; de tal forma combina concentración y dispersión de poder.
Heteropolaridad	Es un orden de polaridades múltiples, tanto en el plano estatal como en el no estatal, que combina sectores políticos, económicos, militares, culturales y otros, en escalas de cooperación y conflicto de alta complejidad.

Fuente: Elaboración propia basado en Tokaltian (2012), Sánchez-Mugica (2018).

Es de esta manera que podrían subsistir diferentes modelos en la recomposición del nuevo orden mundial. Por primera vez, el poder, que antes se concentraba en un solo eje, ahora esta redistribuido y se forman alianzas estatales y no estatales para tomar decisiones en un mundo cambiante y en crisis.

La teoría de la hegemonía cooperante y sus efectos en la transición de la multipolaridad

El German Institute of Global and Area Studies, conocido como GIGA, ha desarrollado distintos constructos para el sistema internacional, algunos de ellos son *potencia regional*, *potencia global*, *teoría de*

la hegemonía cooperativa, etcétera. En esta ocasión solo se explican los que son necesarios para comprender cómo las potencias medianas y grandes, como hegemonías regionales, han penetrado la América mediterránea.

Lo primero a determinar es la diferencia entre una potencia regional y una potencia global, la cual:

Se basa en su capacidad de proyectar su poder militar en diferentes regiones del mundo y de ejercer su influencia política en forma global, por definición potencias regionales lo hacen en un principio solamente en el ámbito regional, aunque se les atribuye la intención de proyectar su poder más allá de la región en el ámbito global (GIGA, 2006, p. 13)

Neumann, citado en GIGA (2006), define una potencia regional a un Estado que:

Es parte de una región geográfica delimitada, tiene una capacidad de enfrentar a cualquier coalición de Estados en la región, tiene gran influencia en asuntos de relevancia regional, a diferencias de potencias medianas ejerce un papel importante no solamente en el ámbito regional sino también en el ámbito global. (p. 13)

Primero, no se duda que EE. UU. sigue considerándose como la potencia global por excelencia, denominada como hegemonía global, a pesar de su decadencia, y que han surgido potencias regionales. Cooper, Westhuizen, Hurrell, Schoeman citados por CIGA (2016), exponen a “China, Brasil, Alemania, Japón, India y otros” (p. 14).

Bajo este precepto, Pedersen, citado por GIGA (2006), propone la teoría de la hegemonía cooperativa (Co-operative hegemony) la cual:

Explica los procesos de integración regional de la mejor manera a base de los intereses y las estrategias de los Estados más poderosos en la región, dicha teoría es una forma blanda de dominación mediante arreglos institucionales cooperativos, que se fundamentan en una estrategia de largo plazo. (p. 23)

Por tanto, la teoría de la hegemonía cooperativa explica la estrategia que las potencias medianas y grandes utilizan en el mundo, en específico en la América mediterránea, con el fin de acercarse a la hegemonía global, llamando su atención para que esta (EE. UU.) sienta bases de negociación y trate a esta hegemonía emergente como a un igual.

La teoría de la hegemonía cooperativa posee dos variantes, las cuales son explicadas por GIGA (2006):

La ofensiva y la defensiva. La primera denominada como ofensiva la hegemonía regional es un Estado con mucho poder económico y *soft power* –en las dimensiones *competencia tecnológica, poder institucional, influencia cultural e ideológica*–, pero con poco poder militar. (p. 24)

Tal es el caso de China, India y Alemania, donde sus economías crecientes y en proyecciones sobrepasaran a la estadounidense. Poseen ese poder económico que facilita la cooperación en donaciones bilaterales, muchas de ellas no reembolsables. Es conocido como estas potencias, debido a su creciente economía, poco a poco van incrementando el porcentaje de su presupuesto destinado a la compra de armamento, aun así, están muy lejos de poseer el poder militar estadounidense.

La segunda variante es la defensiva, arguyendo que son aquellos Estados (hegemonías):

Que han perdido poder militar –en ese caso la conexión con la región tiene como objetivo la estabilización de la base de poder de una potencia grande en descenso–, pero también Estados que acusan deficiencias respecto a ciertos recursos de poder (incluyendo legitimidad y prestigio), lo que tratan de compensar mediante instituciones regionales. (GIGA, 2006, p. 24)

En esta segunda variante podemos encontrar a Rusia. Aunque el presidente Putin recobra la legitimidad interna a través del nacionalismo, poco a poco recupera la estabilidad económica, fomenta el desarrollo de programas sociales para sus habitantes, con estas

acciones puede nuevamente consolidarse como una hegemonía como fue durante la Guerra Fría.

Tabla 6. Ventajas potencia regional aplicando la teoría de hegemonía cooperativa

Ventajas	Descripción
Poder	La integración regional como elemento esencial de la hegemonía cooperativa sirve para la agregación de poder (<i>advantages of scale</i>), lo que es especialmente importante para potencias regionales emergentes que aspiran a un protagonismo mayor en el ámbito global.
Estabilidad	Una hegemonía cooperativa garantiza estabilidad en la región, porque encuadra a los otros Estados en la región mediante incentivos positivos, porque tiene más legitimidad como forma de dominación y porque reduce el riesgo de la formación de contraalianzas en la región y de alianzas con Estados fuera de la región.
Inclusión	La hegemonía cooperativa es inclusiva, en lo que se refiere a una estrategia de asegurar el acceso a los recursos (materias primas) en la región
Difusión	Difusión de las ideas y los modelos políticos y económicos preferidos por la potencia regional en la región.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de GIGA (2006)

Pero la teoría de la hegemonía cooperativa no es simplemente una forma de explicar los intereses político-ideológicos de las potencias medianas y grandes, sino que conlleva una serie de ventajas que, en muchos casos, como ha sucedido en Asia donde los países en transición han aprovechado estas circunstancias y también se han fortalecido en el ámbito económico. La Tabla 1 manifiesta las ventajas de la aplicación de la teoría de la hegemonía cooperativa.

La primera ventaja es el poder, cómo esta hegemonía regional consolida su liderazgo en la región y promueve que “todo marche bien”, demostrando que tiene el control absoluto, los demás Estados que conforman la región los escuchan y, en muchos casos, les obedecen, debido a la cooperación que esta hegemonía brinda a sus aliados. La segunda está determinada por la primera, gozando del poder absoluto en su región brinda estabilidad, es como el tener un hermano mayor que cuida de los pequeños.

La tercera y la cuarta provienen del mercado, la región goza de materias primas, un mercado creciente (de la hegemonía regional) que demanda bienes y servicios que tienen como preferencia los

producidos de los Estados de la región, así como exportaciones e importaciones exoneradas o con condiciones privilegiadas a otras regiones, siendo estos Estados entre sí “los mejores socios comerciales”.

Sin embargo, la cuarta ventaja ha sido no tan aceptada, los modelos políticos no han sido transferidos, teniendo aún libertades de decisión para los Estados en transición. Con excepciones, como el apoyo que Alemania (en conjunto con la UE) han dado a América Central para el modelo político de integración regional como es el SICA, su gran aliado extrarregional, no así el modelo político ruso que aún no demuestra ser eficiente como el democrático o las monarquías que aún sobreviven en algunos países europeos.

Esto se volvería más complejo para Rusia al intentar transferir su modelo político hacia la América mediterránea, tal como lo arguye Ayerbe (2014) “[...] durante la Guerra Fría, cuando Estados Unidos asume el papel internacional de guardián del llamado mundo libre contra el avance del comunismo [...]” (p. 137), y las intenciones crasas de las hegemonías regionales de imponer el modelo político serían consideradas como la trasgresión del párrafo séptimo de la Doctrina Monroe: “[...] no deberán ser considerados ya como susceptibles de futura colonización por cualquiera de las potencias europeas” (Benvenuto Murrieta, s. f., p. 640).

Para reafirmar la importancia que tiene la América mediterránea para la hegemonía global, Pastor Gómez (2016) expone:

[...] los norteamericanos deben ejercer un estricto control del Golfo de México y el Caribe. La seguridad de estas áreas fue considerada por Mahan como condición sine qua non para que el uso de la flota lograra su verdadera eficacia. En su visión, el mar Caribe y el Golfo de México forman juntos un archipiélago, un mar interno y una entidad compacta. (p. 10)

¿Qué intereses se tienen en Centroamérica?

Queda manifestada la importancia vital no solo Centroamérica ni América Central y del Caribe para los EE. UU., sino de toda América mediterránea, la que incluye “tanto México como América Central y el Caribe constituyen un área vital para los EE. UU., particularmente en el aspecto económico y de seguridad” (Pastor Gómez, 2016, p. 1), en el tema de seguridad, es por su cercanía geográfica pero en el tema económico no es por un mercado que abaste a la gran potencia sino porque “el 70 % de los barcos que por allí transitan tienen por origen o destino algún puerto de los EE.UU.” (Pastor Gómez, 2016, p. 2).

Fuera de ello, EE. UU. no tiene mayor interés de desarrollar América Latina, Spykman citado por Pastor Gómez (2016) manifiesta que existe una separación radical entre:

[...] la América anglosajona y la América Latina. Enseguida propone dividir el “mundo latino” en dos regiones, desde el punto de vista de la estrategia norteamericana para el subcontinente; una primera “mediterránea”, que incluiría a México, América Central y el Caribe, además de Colombia y Venezuela, y otra que comprendería a toda América del Sur, debajo de Colombia y Venezuela. (p. 11)

Para las hegemonías regionales, Centroamérica siempre ha sido de interés por su cercanía a la hegemonía global, en este caso todas las potencias estudiadas excepto China, mantienen relaciones diplomáticas con todos los países, el caso de China es particular, solo Costa Rica y recientemente El Salvador mantiene relaciones diplomáticas con China, más por un tema político y económico, ya que los tres países restantes reconocen a la República de Taiwán, siendo este último reclamado como parte de China Continental.

Tabla 7. Relaciones diplomáticas Centroamérica y hegemonías regionales

País	Hegemonía regional				Observaciones
	Rusia	Alemania	China	India	
Guatemala	E	E	*	E	*Reconoce a China Taiwán
El Salvador	E	E	E	E	
Honduras	E	E	*	E	*Reconoce a China Taiwán
Nicaragua	E	E	*	C	*Reconoce a China Taiwán
Costa Rica	E	E	E	E	

Fuente: Elaboración propia basado en información de Secretarías de Relaciones Exteriores de cada país.

E = Embajada, C = Consulado

Sin embargo, el hecho de no tener relaciones diplomáticas con China continental, no significa que los demás países centroamericanos no reciban cooperación por parte de esta hegemonía, el caso particular de Honduras donde varios proyectos son financiados con fondos no reembolsables por parte del Banco de Cooperación China es un caso, por tanto, se prevé que poco durará la fidelidad que los países Centroamericanos, exceptuando Costa Rica y El Salvador dan a Taiwán.

La dependencia financiera que presentan los países centroamericanos es evidente, son los países a los cuales se denomina como el triángulo norte centroamericano, son quienes dependen más de la ayuda oficial al desarrollo [AOD], Nicaragua, Honduras y Guatemala, respectivamente, siendo el único país que no depende de la AOD para su desarrollo es Costa Rica.

Esta dependencia es explicada por la teoría de la hegemonía cooperativa, aunque EE. UU. sigue siendo el mayor aportante de la AOD de la región centroamericana, (ver tabla 8) como en el caso de Nicaragua y de Costa Rica son otras hegemonías como Alemania y China respectivamente han arrebatado esa denominación y los EE. UU. dejan de ser ese socio y hermano exclusivo.

Tabla 8. AOD de hegemonías regionales a países centroamericanos 2000–2016,
Millones USD

País	Estados Unidos de Norteamérica	Hegemonía regional			
		Alemania	China	India	Rusia
Guatemala	966,16	278,96	SR	1,0	14,8
El Salvador	967,26	230,10	SR	5,0	3,8
Honduras	1,199,69	382,21	65,0	56,5	SR.
Nicaragua	960,20	1,415,29	SR.	1,0	144,8
Costa Rica	87,64	107,06	212,7	SR.	SR.

Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de López (2010), MIDEPLAN CR (2017), PGC H (2017), SICDES ES (2017), SEGEPLAN G (2017), BCN N (2017)

SR = sin registro

Una vez más se evidencia que las hegemonías regionales emergentes están apostando en crear lazos políticos, económicos y culturales con los países centroamericanos, exigiendo a la potencia mundial que ellos también pueden serlo en un periodo de tiempo próximo, la Doctrina Monroe se derrumbó.

Spykman, citado por Pastor Gómez (2016), concluye que el nuevo continente ha sido dividido en regiones, no tanto geográficas, ni políticas mucho menos culturales, sino han sido los determinantes esenciales los intereses marcados de la hegemonía global: EE. UU. con el fin de protegerse del potencial ataque de las hegemonías emergentes.

Es así como el espacio vital de los EE. UU., como Spykman lo nombra, la América mediterránea es y será un espacio que las potencias medianas y grandes tendrán su mirada, con el fin de llamar la atención de la gran potencia y advertir que ellos son parte del equilibrio mundial, la Doctrina Monroe ha perdido la vigencia con que fue promulgada, porque sus idearios han dejado de ser los mismos: la colonización actual es explicada con la teoría de la hegemonía cooperativa.

Comparación entre elementos en los imaginarios sociales de Centroamérica: las hegemonías cooperativas en estudio

Los imaginarios que surgen desde los países centroamericanos se relacionan de manera directa con distintas temáticas que surten en el proceso de consulta y el contraste con la información cuantitativa y documental. También existen problemas que enfrentan los países que contribuyen en la construcción de los imaginarios que tienen los distintos grupos sobre la composición del sistema internacional y su recomposición.

En el caso de Honduras y Guatemala el tránsito de la droga ha penetrado no sólo el territorio sino la institucionalidad. Los grupos facticos han sustituido en algunos casos la figura del Estado, pero no significa que la droga que sale de Suramérica con el destino final EE. UU., no pasa por Costa Rica y Nicaragua, sino que la concentración de población en la región del Mar Caribe es menor, mientras que la población de estos dos países se concentra en la región Pacífica.

Tampoco significa que la violencia y la lucha de territorio por el tema del narcotráfico no suceda en estos dos últimos países, pero no son tan reveladores como es el caso de Honduras y Guatemala, donde ciudades de tamaño medio son el punto focal de estos grupos y que los niveles de violencia son visibles.

El Salvador se aleja de esta situación, aunque las maras Salvatrucha y 18, pelean por territorios, controlando y extorsionando la población. Estos elementos expulsan la población centroamericana a migrar de manera irregular hacia los EE. UU., que en los últimos años ha ido creciendo a tal punto que varios países decretaron emergencia humanitaria, ante esta situación el ex presidente Trump suscribió con los presidentes de Guatemala, Honduras y El Salvador Acuerdos de Cooperación de Asilo (ACA) o conocidos popularmente como tercer país seguro, que pretendía la construcción de barreras territoriales.

Estos acuerdos en la percepción de la población y los grupos participantes fue la “forma de torcer el brazo a gobiernos corruptos, que no tenían otra salida que hacerlo, Trump los obligo” (representante grupos sociales, abril, 2021). Se auto convocaban en las denominadas caravanas migrantes, reprimiéndolos a través de las fuerzas armadas y la policía de estos países, violentando los derechos humanos de estas personas.

Se preguntó: ¿cómo Trump torció el brazo a estos presidentes?, “muy fácil, ellos, sus familiares, los partidos políticos que los llevaron al poder, todos ellos son corruptos, EE. UU. lo sabe, pero no le importa, los usa y manipula a su antojo” (representante grupos sociales, abril, 2021). Los altos niveles de percepción de la corrupción y la corrupción institucionalizada en los países del triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) demostrados en los distintos informes de organizaciones y agencias de cooperación internacional es evidente, distinto a Nicaragua y Costa Rica.

Es muy importante la dependencia de los países del triángulo norte de la cooperación internacional, entre mayor es la dependencia económica de estos países, es más fácil la entrada de las hegemonías emergentes o como el caso de Taiwán y su cooperación directa con recursos no reembolsables o donaciones, a lo que muchos perciben como un pago a cambio del reconocimiento como Estado.

Esto también se suma a la gestión eficiente de las administraciones públicas de los países centroamericanos respecto a las respuestas y demandas sociales y la implementación de políticas públicas eficaces, entre menos gobernanza se percibe, los imaginarios sobre el Estado débil son más fuertes.

Existen elementos históricos de las décadas de 1980 y 1990 entre los países de Centroamérica y la injerencia de los EE. UU. en las decisiones nacionales, aplicando subjetivamente la Doctrina Monroe.

Honduras era la base gringa durante los 80, de allí venían a invadir a los demás países que buscaban derrocar corruptos y consolidar la segunda república, ellos generaron los mayores conflictos de esa

época, el único país que tuvo suerte fue Costa Rica. (Representante de grupo político, mayo de 2021)

Es importante destacar que existe una turbulencia política internacional en el proceso de recolección de información a través de las entrevistas: la pandemia del COVID que aún no se logra controlar en el mundo y sigue causando estragos económicos, políticos, sociales y ambientales, la denuncia de Trump sobre fraude en las elecciones presidenciales de 2020 y la asunción de Biden al poder en EE. UU., la decisión de Merkel en no postularse nuevamente como primer ministro en Alemania y su retiro de la dirección del CDU, las reformas legales en Rusia y China que permiten la reelección indefinida de Putin y Xi Jinping y el proceso de descolonización que sufre India, además de la cohesión religiosa y lingüística que aún no permite su total impulso en el mundo.

Todos los grupos participantes manifiestan que no existe un país con el poder hegemónico, es más, existe una diversidad de imaginarios sobre la hegemonía en decadencia, “EE. UU. nunca ha sido amigo de nadie, solo busca aprovecharse de nuestra condición desigual, hasta del TLC, en ese caso es el único de gana” (representante de grupos sector empresarial, abril de 2021). “Ya no somos del interés de EE. UU., ahora nos hace a un lado, mata a nuestra gente, los centroamericanos son la mano de obra de ese país, parte de su grandeza nos la debe” (representante grupos obrero-sindicales, junio de 2021).

El surgimiento de China como hegemonía y su cercanía con Centroamérica aún no se concreta por la injerencia de EE. UU. y su aliado Taiwán, a pesar de que dos –Costa Rica, El Salvador– de los cinco países ya tienen un reconocimiento diplomático hacia China y su rompimiento con Taiwán se perfila como una independencia política de estos países hacia la hegemonía en decadencia. “[...] [menciona el nombre del país] quisiera tener relaciones diplomáticas con China, ganaría más que con Taiwán, pero la presión de los estadounidenses es muy fuerte aun” (representante de grupo académico, abril de 2021).

Cuando la mayoría de los participantes respondía que no consideraban a ningún país como próxima hegemonía global, se mencionaron los países en estudio, Alemania, China, India y Rusia, resultando que ninguno de los entrevistados considera que alguno de estos países tiene las condiciones para serlo.

Las razones que estos manifestaron es que “no tienen la fuerza necesaria aún, China es el mejor socio comercial, con él es ganar-ganar, por eso presionamos [para] que se establezcan relaciones diplomáticas, porque es un gran mercado” (representante de grupo sector empresarial, mayo de 2021).

Rusia siempre ha estado allí como un país amigo, la gente olvida, muchos centroamericanos estudiaron en la Unión Soviética, en áreas que ninguna Universidad ofrecía, regresaron y como ya había perdido la Guerra Fría, los títulos dejaron de tener validez en muchos casos, es más aquí los que estudiaron en Rusia, ni lo mencionan, como que fuera un delito. (Representante de grupos sociales, junio de 2021)

En el caso de Alemania, se percibe con la misma intencionalidad de la Unión Europea, cooperación para el desarrollo, “aquí nos ayudan en temas de mejoramiento de siembras [cultivos], equipo, fertilizantes de calidad, nuevas formas de hacer lo que hacemos, nunca nos han pedido nada a cambio” (representante de grupos sociales, abril de 2021).

Al preguntar a los representantes del grupo gobierno por qué no establecen relaciones diplomáticas con China, manifestó uno de ellos, “nuestro país, es un país soberano, la decisión sobre las relaciones diplomáticas es una potestad del señor presidente, las relaciones diplomáticas obedecen a intereses en común, el respeto a los derechos humanos es uno de ellos” (mayo de 2021). Esta postura es totalmente contraria a los imaginarios del grupo obrero-sindical, “mientras EE. UU. ponga y quite presidentes, aquí no habrá relaciones con China o Rusia, es una exigencia para seguir dándole dinero a este gobierno que se roba las donaciones y nunca llegan a los más pobres” (mayo de 2021). En el caso de India, los participantes no tenían

conocimiento de su participación en la región, “con la India exportamos e importamos, pero es algo normal en este mundo globalizado y competitivo” (representante sector empresarial, abril de 2021).

Al no imaginar a ninguna de las hegemonías emergentes y cooperativas como la próxima hegemonía global, se les consultó sobre las características que esta debería tener si surgiera. Manifestaron que “el país que sustituya a EE. UU. en el mundo tiene que poseer una democracia fortalecida, un sistema más igualitario, un país que sea un ejemplo a seguir por el mundo” (representante de grupos políticos, junio de 2021).

La teoría del enemigo eterno llevó al fracaso a EE. UU., eso ya no existe, sigue hablando que Rusia y China traerán el comunismo como lo dijo en los 80, fue mentira, estos países están mejor que nosotros, quizás tuviéramos un futuro diferente si EE. UU. no utilizará la debilidad institucional de estos países para hacer lo que quiera en la región. (Representante de grupos académicos, mayo de 2021)

La justicia es una característica que tiene que tener el próximo país que gobierne el mundo, no que actué de forma egoísta como lo ha hecho EE. UU., si un presidente actúa como su juguete, le da más dinero, eso no debe ser así, un juego limpio se necesita. (Representante de grupos obrero-sindicales, mayo de 2021)

Además, que se percibió que ellos argumentaban características distintas a las denominadas como las requeridas por el poder hegemónico, poder militar, poder económico, pero el poder político, se manifestaba como valores que tenían que ser mostrados en el plano internacional.

Se repreguntó sobre el poder militar que requiere la próxima hegemonía, se manifestó que “el hombre por ambición inventa guerras, guerras innecesarias, ambición de poder, el mundo no gana nada cuando se invierte en armas, mejor que diseñen programas contra la pobreza” (representante de grupo social, mayo de 2021). También se refirieron a la acción de los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua de adquirir armamento “estamos en contra de

que [menciona el país] compre armas, nuestra gente muere de hambre, no generan empleos, nos ahogan con impuestos, un helicóptero ¿nos salvará de esto?” (representante de sector empresarial, abril de 2021).

Lo que sí argumentaron los participantes es que se diluye la presencia de los EE. UU. en Centroamérica,

[...] ahora tenemos otros países que nos apoyan en diferentes programas, EE. UU. nos abandonó, nos cerró sus puertas, desde Obama que pensábamos que nos apoyaría, sobre todo a nuestros familiares que hace muchos años viven allí, aquí en [menciona el nombre del país] ya no hay futuro. (Representante de grupo social, abril de 2021)

A pesar que el estudio no consideraba elementos del reordenamiento del sistema internacional como la participación de empresas transnacionales, ONG con presencia internacional, etc., se mencionó por parte de dos participantes,

[...] no, ahora ya no es hablar de países, sino hay grandes empresas que tienen más recursos que el mismo EE. UU. (esto es un reconocimiento de su poder económico, aunque ahora China lo ostenta), por ejemplo, mire lo que pasó con Facebook y las elecciones donde gana Trump, ahora hasta controlan nuestros correos electrónicos. (Representante de grupo académico, junio de 2021)

Nuevamente se consulta sobre la participación de Alemania e India, en su mayoría “son países que nos apoyan” (representante grupos obreros-sindicales, abril de 2021), “Alemania tiene una larga historia de cooperación con nuestro país, es un país hermano con el que compartimos una estrecha cooperación” (representante de grupo gobierno, junio de 2021).

Lo que sí se confirma es la débil presencia de los EE. UU. en la región, acompañada por la reducción de la cooperación con los países de la zona, y esto ha ido creciendo desde el gobierno de Obama, el periodo de Trump y la política aun difusa de Biden hacia la región. El tema del control de la pandemia del COVID y la recuperación

económica ha sido su mayor enfoque en los últimos meses, y en su asunción, el tema de la recuperación de la legitimidad de su elección.

La percepción para la mayoría de los grupos es similar. A excepción del grupo académico, se sigue pensando en un mundo unipolar, donde solo se ve hacia el norte y el resto del mundo no existe.

Eso de que habrá un país que gobierne el mundo como lo hizo EE. UU. ya no existe, ahora hay muchos países con poder, que más que invadir o apropiarse de nuestros recursos, buscan comprar o vender sus productos, el mundo cambió. (Representante del grupo político, abril de 2021)

En la percepción sobre países con menor dominio o hegemonías emergentes no existe claridad en su agrupamiento, “pues sí, en el mundo hay países de primer mundo, y luego estamos nosotros, los pobres, que para que no se escuche feo, nos llaman países en desarrollo” (representante de grupo obrero-sindical, mayo de 2021).

Sobre el poder político de los EE. UU. y las otras potencias emergentes en la región, exponen que “aquí solo hay dos soluciones, o haces lo que te indican los gringos o buscas alguien que te proteja de ellos” (representante de grupo político, mayo de 2021). Cabe mencionar que existen problemas de gobernanza en la región. Hay indicios de gobiernos autoritarios que, aprovechándose de la débil institucional y separación de poderes, han generado cambios en las constituciones políticas permitiendo la reelección siendo esta prohibida como el caso de Honduras, Nicaragua y ahora El Salvador, el descontento de la población Guatemalteca sobre el caso de la CICIG y los bajos niveles de participación electoral en todos los países de la región, es uno de los desafíos que los sistemas políticos y los sociales tienen como deuda pendiente.

Los hechos de la década de 1980 aún se arrastran hasta la actualidad, las relaciones no de subordinación como se percibe, de EE. UU. hacia Honduras, la *invasión* a Guatemala y El Salvador, las relaciones Rusia-Nicaragua, siguen en los imaginarios. Por supuesto las relaciones casi imparciales de Costa Rica en la conflictividad de la región, su

participación en la búsqueda de la solución y su cercanía no solo a EE. UU. sino a cualquier país con ideología de derecha.

Además, la percepción de los participantes corresponde a que el mundo unipolar conocido fue quebrantado y el surgimiento de nuevas potencias, es una forma de aprovecharse de estas porque la forma de acercamiento a la región es a través de la cooperación para el desarrollo. “pues hemos recibido, en los últimos años, el triple de lo poco que los EE. UU. nos ha apoyado, [menciona el nombre del país] más que negociar cuotas de poder necesitamos abrir el mundo para [...]” (representante sector académico, mayo de 2021).

Para todos los participantes los países centroamericanos no son países con voz en el plano internacional, sino que estos son parte de grupos de países que tienen posturas sobre distintos temas, aun el SICA no funciona como se ha esperado desde su fundación en la década de 1950, “por supuesto [menciona en nombre del país] participa de manera activa en el mundo, ha presentado junto a otros países iniciativas que los países en desarrollo requieren para avanzar, además integramos distintas comisiones de la ONU y la OEA” (representante del sector gobierno, mayo de 2021).

Respecto a los imaginarios que se tienen de cada país en estudio, en la recomposición del sistema internacional, sobre Estados Unidos de América, la hegemonía en decadencia a partir del ataque de las Torres Gemelas en 2001, en los países de mayor dependencia económica (triángulo norte) la población sigue teniendo el imaginario que EE. UU. esta “para castigar a los corruptos” (representante de grupo social, abril de 2021) lo que muestra la poca confianza en la institucionalidad de estos países.

Surge nuevamente el tema de la migración irregular hacia los EE. UU. donde el descontento de la población sobre el uso de medidas violatorias de derechos humanos es evidente, llegando hasta el uso desproporcionado de la fuerza “debería recibir a nuestra gente, nosotros trabajamos en lo que ellos no quieren” (representante de grupo obrero-sindical, junio de 2021) lo que también deja en evidencia las incapacidades de los gobiernos de generar empleos y de que la

población no decida tomar la migración irregular como salida a este problema.

Sobre el poder político de la hegemonía decadente, “EE. UU. ya no es el mismo, tiene menor importancia que antes” (representante de grupo académico, mayo de 2021) pero aún persisten imaginarios de su poder e injerencia en países del triángulo norte “sigue poniendo y quitando presidentes que les conviene” (representante de grupo político, junio de 2021). También afirmando esta postura indican “se entromete en los temas nacionales” (representante de grupo social, abril de 2021).

De manera contraria, los imaginarios hacia China son favorables en la región, “ofrecen ayudas desinteresadas” (representante de grupo obrero-sindical, mayo de 2021) el poder blando de China, tanto en temas de mejoramiento de infraestructura, cultural, de intercambio académico, comercial y de tal forma que se percibe una estrategia de acceso a la región sin presión ni injerencia. Además de su poderío económico y sus relaciones comerciales se aprecian como una forma justa “no se aprovecha de los países pobres” (representante del sector empresarial, junio de 2021) en un comercio ganar-ganar, “es un mejor aliado que los EE. UU.” (representante del sector académico, abril de 2021).

El imaginario que el acercamiento de China a Centroamérica no tiene tintes políticos y que se juegan aspectos de la recomposición del sistema internacional, ya que manifiestan que “busca un mercado, no opina sobre las decisiones de los países” (representante del sector empresarial, abril de 2021). Pero quizás exista un temor latente sobre la actuación de los EE. UU. en los países donde aún no se establecen relaciones diplomáticas con China, al argumentar que “si reconocemos a China, EE. UU. tomará represalias en nuestra contra” y “China nos protegerá si somos sus aliados” (representante del sector político, junio de 2021).

Las respuestas de los participantes dejan en claro que podría afirmarse que la recomposición del orden mundial partirá de la uni-multipolaridad teniendo aún como hegemonía en decadencia

por unos años más a EE. UU., y una redistribución de poderes regionales, Alemania, China, India y Rusia, causando la interpolaridad y el surgimiento de otros actores hacia una heteropolaridad, ya que los imaginarios hacia los demás países en estudio constituyen la base hacia la uni-multipolaridad. En el caso de Alemania, los participantes refieren “que nos ayuda mucho” (representante de grupo social, abril de 2021), “es un país poderoso” (representante del sector político, abril de 2021), “es un aliado importante” (representante del sector gobierno, junio de 2021), “brinda oportunidades de becas a nuestros países” (sector académico, abril de 2021) y “manda en Europa” (representante del sector político, abril de 2021).

En el caso de la Federación de Rusia, aún pesa el imaginario que EE. UU. construyó sobre la antigua Unión Soviética, ya que expresan que “es enemigo de los EE. UU.” (representante del sector social, abril de 2021), “busca aliados para la guerra” y “busca el poder” (representante del sector político, abril de 2021), “creo que solo ayuda a Nicaragua” (representante del sector social, abril de 2021). Esto aún perdura, existen distintos programas de cooperación con la Federación de Rusia en toda Centroamérica y distinto al armamentista. Para que estos imaginarios sobre la Federación de Rusia sean distintos la necesaria descolonización de EE. UU. en la región es requerida.

Sobre la India los imaginarios son muy superficiales, se percibió que es un país sin poder en la región. Las personas participantes manifiestan que “es un país como nosotros” (representante de grupo social, abril de 2021), bajo el supuesto de que es un país donde la desigualdad como en la región centroamericana es marcada “existe mucha desigualdad” (representante de grupo político, junio de 2021). Existe limitado conocimiento sobre las áreas de acción y penetración de la India en la región “nos apoya en temas de agricultura” (representante obrero-sindical, mayo de 2021).

Con cierta prudencia podría constatarse que, de las potencias emergentes en estudio, es la India a quien consideran con menos posibilidades de accionar en la región, “en algunos años podría ser un país potencia” (representante del sector empresarial, junio de

2021), “le falta mucho por crecer” (representante de grupo académico, mayo de 2021) y “ha sido usado por potencias” (representantes de grupos políticos, abril de 2021).

Sobre los aspectos que los países en estudio basan su acercamiento e interés en la región, los perciben que tanto la Federación de Rusia como la hegemonía en decadencia es el armamento, mientras que China e India son intereses comerciales y Alemania tiene un especial interés en ciencia y tecnología. Sin embargo, los países con menor presencia según los imaginarios es la Federación de Rusia y la India.

Conclusiones

Es importante resaltar que no se consideraron modelos como los no-polar, la heteropolaridad y la interpolaridad, aspectos que pueden ser estudiados a medida que surjan cambios en la recomposición de un nuevo orden mundial. La decadencia de EE. UU. es evidente y año con año se muestra en los distintos indicadores, menos competitivo, menos inversión en I+D+i, menos control político, con graves problemas económicos lo que limita que pueda nuevamente fortalecer su poderío militar que podría mantener, aunque su última derrota como lo fue Afganistán y el retiro no solo de tropas estadounidenses sino de los países aliados, es un revés, pero para otros es ganancia.

Hasta el momento China no muestra indicios de reclamar la hegemonía global como nueva potencia emergente, sino parece que le agrada la posibilidad de un mundo multipolar, donde tenga el poderío económico, liderando este sistema junto a Rusia y Alemania, por supuesto junto a la decadente EE. UU.

Podría afirmarse que Centroamérica está librándose de la presencia de EE. UU. en la región, implica también recortes en la ayuda financiera directa, de la que gozaban por lo menos los países del triángulo norte. Esto abre un abanico de posibilidades, ya que pueden tener acercamientos con otras potencias emergentes y abrir sus puertas al mundo. Sin embargo, los imaginarios sobre las potencias

emergentes están pautados de hechos históricos, que bien fuimos impuestos desde la colonización estadounidense, donde las demás potencias –la URSS y ahora Rusia y China– siempre han sido enemigos, no solo de EE. UU., sino del régimen democrático que genera bienestar.

Alemania tiene claridad en sus iniciativas hacia la región, con imaginarios favorables, pero la situación que atraviesa la Unión Europea limita su participación. En el caso de la India, ha pasado desapercibida en la región, aún falta que se consolide y tenga una mayor presencia.

En 2013, sobre la construcción de los imaginarios que Putin ha retornado a los rusos prometiendo el resurgimiento del imperio, González-Levaggi (2016) pone de manifiesto que las intención de Rusia es lograr el modelo multipolar en la recomposición del sistema internacional, afirmando que:

De acuerdo con el documento “Concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa” aprobado por el Presidencia Putin en 2013, Rusia ve el orden internacional como un sistema en transición que se encuentra en dirección a un mundo policéntrico. Más específicamente, el documento identifica tres polos centrales de la política mundial –Euro-atlántico, Eurasia y Asia-Pacífico–, cada uno de ellos liderados por una gran potencia, Estados Unidos, Rusia y China, respectivamente. (p. 32)

Así que las hegemonías emergentes o cooperativas, Alemania, China y Rusia, consideran que el nuevo modelo del orden mundial sera el multipolar, pero es importante señalar la aparición de nuevos actores no estatales y que tienen cuotas de participación en la toma de decisiones. Centroamérica, de manera inmediata, deberá buscar alternativas ante el abandono de EE. UU. y su decadencia. El fortalecimiento del Estado de Derecho, con políticas públicas efectivas y eficaces que resuelvan problemas y eviten el éxodo masivo de la fuerza de trabajo a otros países.

El combate contra la corrupción y la impunidad es un hecho obligado, el fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos, la educación ciudadana con fines de elevar los niveles de participación en los espacios públicos y, por supuesto, políticas de movilidad que permitan descolonizar la región. Es riesgoso que bajo esta realidad actual los países centroamericanos, por adquirir recursos frescos procedentes de países hegemónicos, cedan su voz política en los distintos órganos mundiales y que nuevamente sean sometidos y usados por estos países.

En cuanto a los imaginarios, se mostró temor en una participación sincera y fraterna. Con la excepción de Costa Rica, los demás países mostraron temor y solicitaron la protección de los datos personales, debido a que aún en la región existen problemas en torno al control de la violencia, la extorsión, el sicariato, el control político y el manejo inadecuado de los fondos públicos. El sector gobierno permanece bajo los criterios establecidos por la hegemonía en decadencia, los grupos políticos según la afinidad ideológica, el grupo académico ve como oportunidades las relaciones con todos los países en estudio.

Los grupos obrero-sindicales perciben de manera favorable la participación de distintos actores, y existe una percepción negativa contra EE. UU. Hay que considerar que su injerencia ha obligado a los gobiernos a imponer impuestos y a la reducción de beneficios sociales, tal como es el modelo económico y social que ellos implementan. El sector empresarial, al igual que los demás, considera oportuna y favorable la apertura de las relaciones con las hegemonías emergentes, ya que significa para ellos nuevos nichos para la producción nacional y el movimiento de flujos de capital e inversión.

Todos coinciden con el imaginario sobre EE. UU. y que la injerencia que este país ha tenido bajo el instrumento de la Doctrina Monroe ha ocasionado mayores perjuicios que beneficios. También que la decadencia como hegemonía global es constante, pero también sienten un abandono, ya que siempre estuvieron bajo el resguardo de este país en las tomas de decisiones. Tampoco la integración

centroamericana ha funcionado, existen desigualdades tan marcadas, sobre todo en indicadores como la dependencia de la AOD, que han tenido repercusiones en las decisiones gubernamentales, generando problemas en la gobernabilidad y gobernanza.

La teoría de la hegemonía cooperativa es funcional y real. En este momento histórico se vive en la región. Todos los países en estudio han apoyado a la región con estrategias para el control de la pandemia del COVID, aportado dosis de las vacunas contra el virus, lo que con poder blando genera cambios en los imaginarios sociales en Centroamérica y la recomposición del nuevo orden mundial.

Bibliografía

Banco Central de Honduras. (2013). *Honduras en cifras 2010-2012*. Tegucigalpa: BCH.

Banco Central de Honduras. (2015). *Honduras en cifras 2013-2015*. Tegucigalpa: BCH.

Banco Central de Honduras. (2016). *Honduras en cifras 2014-2016*. Tegucigalpa: BCH.

Banco Central de Honduras. (2017). *Honduras en cifras 2015-2017*. Tegucigalpa: BCH.

Banco Central de Honduras. (2018). *Honduras en cifras*. Tegucigalpa: BCH.

Banco Central de Honduras. (2019). *Honduras en cifras 2017-2019*. Tegucigalpa: BCH.

Banco Central de Honduras. (2020). *Honduras en cifras 2017-2019*. Tegucigalpa: BCH.

Banco Central de Reserva de El Salvador. (2015). *Indicadores Económicos 2011-2015*. San Salvador: BCR.

Banco Central de Reserva de El Salvador. (2016). *Indicadores Económicos 2012-2016*. San Salvador: BCR.

Banco Central de Reserva de El Salvador. (2017). *Indicadores Económicos 2013-2017*. San Salvador: BCR.

Banco Central de Reserva de El Salvador. (2018). *Boletín de Indicadores Económicos 2014-2018*. San Salvador: BCR.

Banco Central de Reserva de El Salvador. (2019). *Indicadores Económicos 2015-2019*. San Salvador: BCR.

Banco Centroamericano de Integración Económica. (2000). *Centroamérica en la economía global. Oportunidades de desarrollo a través del comercio*. Tegucigalpa: BCIE.

Banco Centroamericano de Integración Económica. (2010). *Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: Los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario*. Tegucigalpa: BCIE.

Banco Centroamericano de Integración Económica. (2010). *Avances y desafíos de la integración centroamericana: Una revisión a 50 años de historia*. Tegucigalpa: BCIE.

Banco Centroamericano de Integración Económica. (2020). *¿Qué nos pasó a los centroamericanos?* Tegucigalpa: BCIE.

Banco Centroamericano de Integración Económica. (2020). *Centroamérica en Cifras*. Central America Yerbeo. Tegucigalpa: BCIE.

- Banco de Guatemala. (2015). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Banco de Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2016). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Banco de Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2017). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Banco de Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2018). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Banco de Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2019). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Banco de Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2020). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Banco de Guatemala.
- Banco Mundial. (2019). *Banco de datos indicadores*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Bizcochero, L. (2019). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales. En A. Servín, C. Silva-Pedroso, y A. Servín-Pont, *América Latina y el Caribe en un mundo de transición: actores intrarregionales y estrategias latinoamericanas* (pp. 419-422). Buenos Aires: CRIES.
- Cabezas, C. (2020). Pandemia de la COVID-19: Tormentas y Retos. *Revista Perú Médica Salud Pública*, 603-604.
- Dabat, A., y Leal, P. (2019). Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 87-114.
- Drekonja-Kornat, G. (2011). El ocaso de la Doctrina Monroe. En D. Wollrad, G. Maihold, y M. Mols, *La agenda internacional de*

América Latina: entre nuevas y viejas alianzas (pp. 22-30). Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Foro Nueva Sociedad.

Gandásegui, M. (2007). *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Garay-Vera, C. (2010). La reemergencia de Rusia en el mundo y América Latina. *Revista Política y Estrategia*, 143-168.

García-Mancilla, C. (2015). Relaciones comerciales entre Centroamérica, China e India. *Revista ASIES*.

German Institute for Global and Area Studies. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. Hamburg: GIGA.

Ghotme, R. (2015). La presencia de Rusia en el Caribe: hacia un nuevo equilibrio del poder regional. *Reflexión política*, 78-92.

Giaccaglia, C., y Dussort, M. N. (2020). Las potencias emergentes en los espacios multilaterales de negociación de hegemonía noratlántica: la cuestión energética y las patentes farmacéuticas. *Revista Sociedade e Cultura*, 1-40.

González-Levaggi, A. (2016). Potencias (re)emergentes hacia un mundo policéntrico: Rusia y Turquía frente a América Latina. *Relaciones Internacionales*, 21-47.

Lorieto, M. (2007). China e India, Nuevas Oportunidades y Desafíos para América Latina y el Caribe. *Cadernos PROLAM / USP*, 73-95.

Maihold, G. (2011). Reorientación y diversificación: América Latina entre nuevas oportunidades y viejos legados. En D. Wollrad, G. Maihold, y M. Mols, *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas* (págs. 184-210). Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Foro Nueva Sociedad.

Ministerio de Relaciones Exteriores, República de China (Taiwán). (23 de diciembre de 2020). El Ministerio de Relaciones Exteriores agradece apoyo de Estados Unidos al Marco Global de Cooperación y Capacitación. *Noticias de Taiwan*, <https://noticias.nat.gov.tw/news.php?unit=92ypost=191363>.

Morgenfeld, L. (2018). Nuestra América frente a la reactualización de la Doctrina Monroe. En *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica* (pp. 217-236). Buenos Aires: CLACSO.

Naciones Unidas. (1983). Industrialización en Centroamérica 1960-1980. Santiago de Chile: CEPAL.

Pintor-Pirzkall, H. (2011). Alemania en América Latina. *Intellector*, 1-11.

Sahni, V. (2011). Más estrategias que alianzas: las nuevas relaciones internacionales de América Latina. En W. Dorte, G. Maihold, y M. Mols, *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas* (pp. 171-183). Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Foro Nueva Sociedad.

Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa, *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales* (pp. 51-84). Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Sánchez-Mugica, A. (2018). El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 365-388.

Serbin, A.; Pedroso, S. C., y Serbin-Pont, A. (eds.) (2019). *América Latina y el Caribe en un mundo en transición: actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas*. Buenos Aires: CRIES.

Torreblanca, J. I. (15 de mayo de 2011). Cinco razones por las que Europa se resquebraja. *El País*, 2-5.

Transparency International. (2019). *Índice de percepción de la corrupción*. Berlín: Transparency Internacional.

Urcuyo, C. (2014). *Relaciones de China con Centroamérica: comprendiendo los intereses estratégicos y económicos de la región*. San José: Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo.

Villa-Sepúlveda, M. E. (2009). Los imaginarios sociales. *Uni-Pluri/versidad*, 1-10.

Wollrad, D., Maihold, G., y Mols, M. (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Foro Nueva Sociedad.

Sobre los autores y autoras

Alexis Colmenares Asesor en asuntos internacionales con experiencia en la diplomacia, cooperación internacional y política exterior. Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador. De 2002 al 2015 fue funcionario diplomático de carrera en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, representando al Escritorio de Cambio Climático como uno de sus especialistas técnicos. Autor de diversas publicaciones en temas como: política exterior, seguridad humana, gobernanza ambiental internacional y organismos internacionales.

Alicia Girón González Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas [IIEc] con Licenciatura en Economía por la Facultad de Economía y Maestría y Doctorado en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tutora de los Posgrados en Economía, Estudios Latinoamericanos y Ciencias de la Administración y Coordinadora del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África [PUEAA] de la UNAM.

Ariela Ruiz-Caro Economista por la Universidad Humboldt de Berlín con Maestría en Procesos de Integración Económica por la

Universidad de Buenos Aires [UBA]. Consultora de la CEPAL, SELA y ALADI y del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo del Perú [DESCO]. Ha sido funcionaria de la Comunidad Andina, asesora en el Mercosur y Agregada Económica de la Embajada de Perú (2010-2015) en Argentina.

Claudia Marín Suárez Licenciada en Economía y máster en Economía, mención en Política Económica por la Universidad de La Habana. Investigadora del Centro de Investigaciones de Política Internacional [CIPI].

Edith Venero Ferro Economista e doutoranda em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro [PUC-Rio] e na Universidade Federal da Integração Latino-americana [UNILA].

Emith Núñez Pinto Licenciada en Economía por la Universidad de La Habana (2006) y máster en Ciencias Económicas por la Royal Holloway University of London (2016). Profesora asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana. Imparte las asignaturas de Matemática, Estadística Económica, Microeconomía y Macroeconomía. Ha estudiado temas relacionados con los sistemas tributarios en Cuba y actualmente investiga, como parte de su proyecto doctoral, propuestas de estrategias para el fortalecimiento de las relaciones Cuba-CARICOM.

Fabio Borges Professor da Universidade Federal da Integração Latino-americana [UNILA].

Gabriel E. Merino Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas [CONICET] de la Argentina con lugar de trabajo en el IdIHCS. Investigador y docente de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales [IRI] de la UNLP. Cooordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO

“China y el mapa del poder mundial” y miembro del Grupo de Trabajo de “Estudios sobre Estados Unidos”.

Jaime Preciado Coronado Profesor e investigador del Departamento en Estudios Ibéricos y Latinoamericanos [DEILA] y de los doctorados en Ciencia Política y en Ciencias Sociales [CUCSH, UdeG]. Miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia. Investigador Nacional (Nivel III). Codirector de la Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Integrante del Consejo de Redacción de la revista Geopolítica(s) Estudios sobre Espacio y Poder.

Jorge Edgardo Amador Investigador invitado del Centro de Documentación de Honduras [CEDOH], profesor de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras en el Valle de Sula [UNAH-VS].

Leandro Morgenfeld Profesor Adjunto Regular de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador Independiente del CONICET. Cooordinador del GT CLACSO “Estudios sobre Estados Unidos”. Autor de *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina* (2018); *Relaciones peligrosas* (2012); *Vecinos en conflicto* (2011), y *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (2006).

Lorena Herrera-Vinelli Doctora en Estudios Internacionales, máster en Relaciones Internacionales con Mención Seguridad y Derechos Humanos y diplomada superior en Relaciones Internacionales por FLACSO-Ecuador. Actualmente es docente-investigadora y coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Política Exterior en el Instituto de Altos Estudios Nacionales [IAEN-Ecuador]. Sus publicaciones académicas en revistas de alto impacto abordan temáticas sobre la política exterior, integración y regionalismo, economía política internacional y estudios sino-latinoamericanos.

Lourdes María Regueiro Bello Licenciada en Economía Política por la Universidad de La Habana. Investigadora y profesora del Centro de Investigaciones de Política Internacional [CIPI].

Lucía León Máster en Relaciones Internacionales con mención en negociación y cooperación Internacional por FLACSO-Ecuador. Asesora diplomática e investigadora en asuntos de movilidad humana, cooperación y regionalismo.

Mariana Aparicio Ramírez Profesora Titular de T. C. en el Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM, México. Coordinadora del Observatorio de la Relación binacional México-Estados Unidos en la FCPyS-UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores [SNI-Conacyt, México]. Cooordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO “Estudios sobre Estados Unidos”.

Max Povse Politólogo y maestrando en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente de la cátedra Introducción a los Sistemas Políticos de Asia e investigador del Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina del Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Secretario de redacción de la revista *Asia / América Latina* de la Editorial Universitaria de la Universidad de Buenos Aires.

Pablo Uc González Profesor investigador y escritor mexicano. Explorador de la geopolítica latinoamericana y las geopolíticas indígenas de Abya Yala. Licenciado en Estudios Internacionales [UdeG] y maestro en Ciencias Sociales y Humanísticas [CESMECA-UNICACH]. Candidato a doctor en Antropología Social por el CIESAS-Sureste, Chiapas, México.

Roger Andrés Landa Reyes Escritor e investigador venezolano. Candidato a doctor en Ciencias para el Desarrollo Estratégico [UBV].

Coordinó el libro *El vuelo del Fénix. El Capital: lecturas críticas a 150 años de su publicación*.

Santiago Espinosa Bejerano Licenciado en Derecho por la Academia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias “General Máximo Gómez Báez” y máster en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales por la Universidad de La Habana. Investigador y profesor del Centro de Investigaciones de Política Internacional [CIPI].

Wagner Tadeu Iglecias Licenciado en Ciencias Sociales con Maestría y doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo [USP]. Profesor del Programa de Posgrado en Integración de América Latina de la USP y cocoordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO “China y el mapa del poder mundial”.

Nuevos mapas Crisis y desafíos en un mundo multipolar

En el contexto de una sociedad internacional fragmentada, una dinámica multipolar en conflicto y una crisis de pandemia y bélica, publicamos este libro producido por investigadoras e investigadores de diversas formaciones, experiencias y trayectorias, en el marco de la convocatoria de investigación organizada por CLACSO “Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis”. En una América Latina y el Caribe que es siempre territorio disputado en la nueva dinámica del sistema mundial, los capítulos que lo conforman se enfocaron en diversas dimensiones del multilateralismo tales como los nuevos mapas del poder mundial, la desglobalización, el reordenamiento de las alianzas y los impactos de la pandemia. Sus textos son un aporte significativo para comprender y desentrañar las relaciones multilaterales de América Latina y el Caribe con el resto de los países; para construir, en este mundo complejo y de interdependencia, relaciones más justas entre los países y las regiones.