



En busca de una estrategia de inserción internacional para América Latina



Michael Shifter y Bruno Binetti*
Diálogo Interamericano

Lo mejor que pueden hacer los actores políticos y sociales latinoamericanos es concebir una estrategia de inserción internacional en la que sus países sean actores y no simples receptores pasivos de oportunidades y amenazas generadas desde el exterior.

Introducción

Toda estrategia de desarrollo necesita un modelo de inserción internacional. Es decir, una hoja de ruta que indique cuáles van a ser los países e instituciones internacionales a priorizar, los mercados más importantes y los temas de la agenda global en los que se pondrá el foco. Un modelo de inserción necesita, además, un análisis profundo de las corrientes políticas y económicas globales, y un plan que defina cómo aprovechar los efectos positivos del contexto global y contener los negativos.

* Michael Shifter es presidente del Diálogo Interamericano (Inter-American Dialogue). Desde 1993, ha sido profesor adjunto en la escuela de Asuntos Exteriores de la Universidad de Georgetown, donde enseña sobre las políticas de América Latina. Escribe y expone frecuentemente sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, así como sobre asuntos hemisféricos. Sus artículos más recientes han aparecido en las principales publicaciones del continente como The New York Times, Foreign Affairs, Foreign Policy, The Washington Post, The Los Angeles Times, Journal of Democracy, Harvard International Review, Clarín, O Estado de S. Paulo, y Cambio. Bruno Binetti es investigador del Diálogo Interamericano y profesor de relaciones internacionales en la Universidad Di Tella, en Buenos Aires.

Históricamente, América Latina ha tenido dificultades para plantear modelos de inserción autónomos y adaptados a sus problemas estructurales como la desigualdad social, la fragilidad del Estado y la falta de diversificación económica. Por el contrario, los países de la región suelen incorporarse a corrientes mundiales irreflexivamente, sin dedicar el tiempo y los recursos necesarios para articular una visión autónoma y de largo plazo.

Este artículo se propone analizar la forma en la que América Latina se ha relacionado con el mundo en los últimos años y los problemas que enfrenta para adaptarse al escenario global actual. Para ello, comenzaremos con un análisis de los modelos de inserción de los años 90 y 2000, señalando sus beneficios y problemas en términos de desarrollo para América Latina. Luego analizaremos los desafíos actuales de la región en materia de inserción, tras el fin del *boom* de las *commodities* y la crisis del orden liberal internacional. Finalmente propondremos algunas líneas de acción que los países latinoamericanos podrían adoptar para comenzar a diseñar un modelo de inserción autónomo y realista.

Auge y caída de dos modelos de inserción

Después del final de la Guerra Fría, muchos gobiernos de la región reforzaron sus vínculos con Estados Unidos, única superpotencia global

después del colapso del mundo soviético. Con pocas excepciones (la más notable, Cuba) en los años 90 América Latina abrazó el auge del “orden internacional liberal” liderado desde Washington, que se basaba en tres elementos: la democracia como forma de gobierno, la globalización económica como impulsora de prosperidad y las instituciones internacionales para discutir los temas más importantes de la agenda global.

En este contexto, con matices, gran parte de la región implementó políticas macroeconómicas pro mercado resumidas en el “consenso de Washington”. Aunque cada país tuvo su experiencia particular, en general América Latina bajó las barreras arancelarias al comercio, privatizó en forma parcial o total sus empresas públicas, liberalizó la entrada y salida de capitales internacionales y redujo las regulaciones para dinamizar el sector privado.

Pocos países cambiaron tanto durante estos años como México. Poniendo fin a décadas de políticas económicas nacionalistas, desde finales de los 80 el país implementó una fuerte agenda de liberalización que culminó en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos y Canadá. Mediante este tratado, México reconoció y profundizó su interconexión económica con su vecino del Norte.

El optimismo liberal de la posguerra fría, como sabemos, no duró mucho. Las políticas pro mercado aumentaron el dinamismo económico y atrajeron inversiones extranjeras, pero también agravaron las desigualdades sociales y la concentración del poder económico, y no trajeron el crecimiento esperado. Así lo demuestra el estancamiento venezolano de los 80 y los 90, la crisis brasileña de 1999 y el colapso argentino de 2001.

A partir de finales de los 90, en las calles y en las urnas de votación, los ciudadanos latinoamericanos exigieron prestar más atención a la “cuestión social”. Este reclamo llevó al poder a Hugo Chávez en Venezuela, Luis Inacio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, entre otros líderes de izquierda y centroizquierda. Naturalmente, este cambio político llevaría también a un viraje en la estrategia de inserción de los países latinoamericanos.

Por otra parte, tras los atentados del 11 de septiembre la Administración de George W. Bush fijó la atención de Estados Unidos en Medio Oriente y su guerra global contra el terrorismo, por lo que América Latina perdió importancia para la política exterior estadounidense. La diplomacia unilateral y agresiva de Bush, incluyendo la invasión a Irak, derrumbó la imagen de Estados Unidos en todo el mundo y en especial en América Latina, dada su larga historia de intervenciones desde Washington.

Estos cambios coincidieron con el surgimiento de un nuevo actor externo: China. A comienzos de los años 2000, el Gobierno y las corporaciones chinas desembarcaron en la región (y sobre todo en Sudamérica) para:

1) Conseguir las materias primas que su economía demandaba, como soja, hierro, cobre y petróleo.

2) Ganar nuevos mercados para sus manufacturas.

3) Llevar a cabo proyectos de infraestructura que faciliten la exportación de *commodities* y den trabajo a corporaciones chinas.

En ese contexto, los vínculos entre América Latina y China se expandieron a un ritmo vertiginoso entre los años 2000 y 2012, cuando el *boom* comenzó a desinflarse: el comercio entre ambos saltó de 10.000 millones de dólares en el año 2000 a 270.000 millones en 2012. También se multiplicaron las inversiones de corporaciones chinas en el sector energético y minero, sobre todo en Brasil y Perú. Por último, entre 2005 y 2012 bancos chinos otorgaron casi 70.000 millones de dólares en préstamos a países latinoamericanos para financiar proyectos de infraestructura en transporte y energía. Mientras tanto, México y Centroamérica sufrieron la desaceleración económica de Estados Unidos y la competencia de las manufacturas chinas en el mercado estadounidense.

El *boom* económico sostenido en las *commodities* permitió a los países sudamericanos desplegar políticas exteriores más autónomas. La crisis financiera de 2008 y 2009, con epicentro en Wall Street, empañó todavía más la imagen de la globalización económica promovida desde Washington. La cooperación Sur-Sur, la mayor distancia con Estados Unidos, el surgimiento de una economía global más diversificada y la expansión de las exportaciones fueron elementos definitorios de un nuevo rumbo para la inserción internacional de parte de América Latina.

Nuevamente, los gobiernos de América Latina habían adoptado un modelo de inserción internacional de manera acrítica, sin adaptarlo a las necesidades de desarrollo de sus países.

Sin embargo, hubo diferencias importantes entre países. Por ejemplo, el Brasil de Lula da Silva buscó posicionarse como un poder global en ascenso a través del grupo de los BRICS (junto con Rusia, India, China y Suráfrica), pero mantuvo relaciones cordiales con Estados Unidos bajo Bush y Obama. El pragmatismo de Lula apuntaba a convertir a Brasil

en un miembro respetado de la comunidad internacional, en línea con una estrategia de expansión económica. Mientras tanto, bajo un proyecto dictado por la ideología y no por el pragmatismo, la Venezuela chavista giraba hacia un furioso antiamericanismo más cercano a Irán, Libia y Cuba.

Tal como había ocurrido a finales de los 90, para la década de 2010 se hicieron evidentes los límites del modelo de inserción sostenido en la expansión de los lazos con China. A partir de 2013 la economía del gigante asiático se desaceleró, con tasas de crecimiento anuales por debajo del 7% (frente al 10% anual del pasado). Esto redujo la demanda china de materias primas, terminando con la etapa de altos precios internacionales y volviendo a poner a los países suramericanos frente a un problema histórico: la dependencia de los productos primarios y los consiguientes problemas de términos de intercambio. Por otra parte, la expansión de los vínculos con China puso en crisis a sectores industriales en Argentina, Brasil y otros países, incapaces de competir en sus propios países con las manufacturas del gigante asiático.

En parte de América Latina, el auge económico permitió reducir los índices de pobreza y desigualdad, y expandir el acceso a los servicios públicos. Pero los países beneficiados no aprovecharon la oportunidad para desarrollar infraestructuras de calidad,

insertarse en nuevas cadenas de valor globales, aumentar la sofisticación de sus industrias, o diversificar sus bases productivas. Nuevamente, los gobiernos de América Latina habían adoptado un modelo de inserción internacional de manera acrítica, sin adaptarlo a las necesidades de desarrollo de sus países, creyendo que una coyuntura global temporal duraría eternamente.

Los desafíos del presente

¿Cómo podemos definir la situación actual de América Latina en materia de inserción internacional? Destacamos tres elementos:

- 1) Crisis del orden liberal.
- 2) Regreso de la geopolítica.
- 3) Fragmentación dentro de la región.

La primera característica del mundo contemporáneo es la crisis del orden internacional liberal basado en la democracia, la globalización económica y cultural, y las instituciones multilaterales.

Parte de esta crisis tiene que ver con que el motor de la economía global (en términos de PIB e innovación) se trasladó del Atlántico, donde este orden fue diseñado, al Pacífico. Países ascendentes como China cuestionan elementos de este orden y crean sus propias instituciones, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Pero, además, la crisis del orden liberal se vive al interior

de Estados Unidos y Europa, donde surgen movimientos nacionalistas, proteccionistas y xenófobos como el que llevó a Donald Trump a la Casa Blanca.

América Latina no es ajena a estas tendencias, con sus contradicciones. Por ejemplo, el presidente brasileño Jair Bolsonaro promete una defensa a ultranza de los valores cristianos, que en su definición parecen incluir la xenofobia, la homofobia y el machismo. Es incierto cómo va convivir esta guerra cultural con la agenda económica liberal de su ministro de Economía, Paulo Guedes. Mientras tanto, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador llegó al poder prometiendo revertir las reformas económicas liberales de los últimos 30 años, apelando a la nostalgia con el viejo nacionalismo del PRI.

Si bien los países de la región han hecho críticas al orden liberal, también se han beneficiado de un marco de reglas relativamente estable a nivel global. Por ejemplo, América Latina tiene mucho que perder si se quiebra el régimen internacional de comercio debido a las guerras de tarifas desatadas por Trump. La región también se perjudicaría si se debilitan todavía más las instituciones multilaterales, porque eso le dejaría menos herramientas para influir en la toma de decisiones a nivel global.

No se debe dramatizar la crisis del orden liberal. Después de todo, lo

anormal fue la excesiva confianza en este modelo durante los años en los que Estados Unidos era la única superpotencia mundial. A pesar de las amenazas de Trump, las instituciones internacionales siguen funcionando, la economía global crece (aunque moderadamente), y no estallaron conflictos mayúsculos. A pesar de ello, un mundo más fragmentado y nacionalista, donde el poder se ejerza de forma descarada, es una mala noticia para regiones periféricas como América Latina.

El segundo factor clave para entender la inserción internacional de América Latina hoy es el retorno de la geopolítica. Si durante los 2000 la región pudo profundizar sus vínculos con Pekín sin perjudicar las relaciones con Washington, hoy los países latinoamericanos se ven cada vez más presionados a tomar partido por uno de los dos grandes poderes.

En cierta forma, esta tensión era inevitable. Bajo Barack Obama, Estados Unidos buscó reducir su presencia en Medio Oriente e implementar una política exterior más global, incluyendo un “giro” a Asia orientado a contener a Pekín en el terreno económico y militar. A diferencia de la Unión Soviética, China cuenta con un enorme potencial económico y de innovación, como lo demuestra la expansión de la iniciativa La Franja y la Ruta, un proyecto de construcción masiva de infraestructuras conectando a China con el resto del mundo.

Dado que América Latina fue desde el siglo XIX una zona de influencia casi exclusiva de Estados Unidos, es natural que Washington se sienta amenazado con la expansión china en la región. Bajo la Administración Trump, sin embargo, la retórica se volvió particularmente agresiva. Funcionarios influyentes como el asesor de seguridad nacional John Bolton y el propio presidente han denunciado a China como un “depredador” de los recursos naturales de América Latina y critican la injerencia de Pekín. Además de ignorar la larga historia de intervenciones de Estados Unidos en América Latina, esta postura puede alienar a los países de la región todavía más, y acercarlos a la órbita de Pekín.

En definitiva, puede que otro presidente maneje la situación con más tacto, pero los países latinoamericanos se van a ver más presionados desde ambos bandos a medida que la confrontación global entre China y Estados Unidos crece en el terreno militar. Es una situación que rememora el conflicto de la Guerra Fría, que tuvo trágicas consecuencias en la región.

El tercer factor útil para analizar la estrategia de inserción internacional de América Latina es la fragmentación. Los países latinoamericanos siguen divididos por razones económicas y políticas, haciendo muy difícil la articulación de estrategias comunes de relacionamiento con el mundo.

En el terreno político, el agotamiento de la etapa de gobernantes de izquierda y centroizquierda en los 2000 dio lugar a una gran diversidad. Por ejemplo, en Brasil gobierna la ultraderecha con una agenda económica liberal, en México la izquierda nacionalista, y en Argentina un gobierno pro mercado asediado por la inestabilidad económica. Es difícil que gobiernos tan disímiles logren acuerdos básicos en cuestiones de política exterior o de integración económica al mundo.

Es natural que Washington se sienta amenazado con la expansión china en la región.

A esto se suma el colapso de Venezuela, que bajo Hugo Chávez lideró un bloque bolivariano al que pertenecían Ecuador, Cuba, Bolivia y Nicaragua pero hoy es fuente de inestabilidad regional. Es difícil describir la magnitud del desastre que vive Venezuela producto de una combinación de autoritarismo, absoluta incapacidad y corrupción: la economía (incluido el sector petrolero) está destruida, la sociedad quebrada, los servicios públicos casi aniquilados, y la violencia fuera de control. Para fines de 2019 se espera que más de 5 millones de venezolanos hayan emigrado, muchos de ellos a otros países latinoamericanos y especialmente a Colombia. A la presión generada por estos migrantes se

suman las diferencias de estrategia diplomática entre países de la región: algunos (más alineados a la Administración Trump) amenazan con una intervención armada, otros rechazan de plano esta opción, algunos se mantienen leales a Caracas y otros tantos piden moderación. Divisiones tan profundas dejan poco espacio para planear una estrategia de inserción.

América Latina también está fragmentada en el terreno económico. Parte de esto tiene que ver con diferencias en estructuras económicas: México es un país altamente industrializado y muy dependiente de la economía estadounidense, al que lo unen muy complejas cadenas de valor (80% de las exportaciones mexicanas se dirigen a Estados Unidos). A pesar de las promesas de diversificación de López Obrador, esta situación no va a cambiar en el mediano plazo. Centroamérica se haya en una situación similar, es emisor de emigrantes hacia los Estados Unidos y sus economías (con la excepción de Costa Rica y Panamá) dependen de las remesas enviadas por los residentes allí.

En Suramérica, en cambio, el mayor problema es la dependencia de las materias primas, que empeoró desde la irrupción de China. Ante este desafío, un grupo de países suramericanos incluyendo Chile, Colombia y Perú decidieron acelerar su integración en las redes de comercio e inversión internacionales. Para ello, formaron con

México la Alianza del Pacífico en 2011 para integrar sus economías y plantear estrategias comunes de inserción en los mercados de Asia Pacífico. Chile, México y Colombia también son parte del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico, un acuerdo de integración económica firmado por 11 países del Pacífico que reemplazó al Tratado Transpacífico (TPP) tras la retirada de Estados Unidos por decisión del presidente Trump.

Las posibilidades de inserción internacional de América Latina no deben limitarse a Estados Unidos o China.

Los países de la Alianza del Pacífico han tomado medidas importantes de integración, bajando aranceles, creando un mercado bursátil común y facilitando el movimiento de personas. A pesar de su nombre, no está claro que la Alianza haya tenido un impacto en términos de integración de sus miembros con las economías de Asia, que ya era alta. Al mismo tiempo, los integrantes de este bloque comercian poco entre sí y pueden estar promoviendo un modelo de liberalización justo cuando el mundo gira hacia el proteccionismo y el nacionalismo.

Por otra parte, el Mercosur (segundo bloque suramericano formado por

Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) tuvo una etapa de dinamismo tras su fundación en 1991 pero se encuentra estancado desde hace tiempo, incapaz de tomar medidas de peso para facilitar la integración entre sus miembros, mucho menos para cumplir las promesas de mayor articulación con la Alianza del Pacífico. Los sectores industriales de Brasil y la Argentina no son competitivos internacionalmente, por lo que dependen de altos niveles de protección que sus gobiernos no pueden eliminar por el alto costo económico y político que tendrían. Por otra parte, estos países tienen importantes sectores agrícolas, un área donde el proteccionismo es alto en todo el mundo, reduciendo los beneficios de una estrategia de apertura comercial. Por ejemplo, Mercosur ha intentado firmar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea por años, pero estos esfuerzos han fracasado en gran medida por los intereses proteccionistas de la agricultura en Francia.

Conclusión: una posible hoja de ruta

¿Cómo puede América Latina diseñar una estrategia de inserción internacional que evite los problemas del pasado y entienda los desafíos del presente?

En primer lugar, los países de la región deben hablar entre sí acerca de estos temas. Dados los obstáculos que ya

hemos descrito, es difícil imaginar una América Latina hablando con una sola voz en los foros internacionales o ante Washington y Pekín. Pero esto no significa que no haya un gran potencial en compartir experiencias y esbozar un mapa común de las oportunidades y desafíos que plantea el mundo para la región. Este tipo de diálogos podrían realizarse a nivel subregional, juntando países geográficamente cercanos o con estructuras económicas similares.

Un buen lugar para comenzar sería discutir las experiencias de cada país en sus negociaciones con Pekín en materia comercial, de inversiones y financieras. De esta forma podrían generar estrategias comunes para aprovechar las oportunidades que brinda China sin erosionar lo que América Latina ha avanzado en materia de transparencia, promoción de la competencia, derechos laborales y estándares medioambientales.

Por otra parte, un diálogo más intenso entre los gobiernos latinoamericanos podría darles más herramientas para resistir las presiones de Estados Unidos para que elijan entre Washington o Pekín. Compartiendo información acerca de este tipo de maniobras (que suelen ser secretas) y pidiendo que algunos temas se negocien en conjunto con toda la región, América Latina podría

defenderse mucho mejor que si cada país actuara en solitario.

Las posibilidades de inserción internacional de América Latina no deben limitarse a Estados Unidos o China. La región tiene mucho por hacer para desarrollar sus relaciones comerciales y diplomáticas con India, Vietnam, Indonesia, y otras potencias emergentes en Asia. Además, América Latina (salvo Brasil) ha prestado poca atención a África, un continente que será responsable por más de la mitad del crecimiento poblacional del mundo de aquí a 2050. Con más cooperación entre sí, los países latinoamericanos podrían obtener las economías de escala y la inteligencia de mercado que necesitan para expandirse en estos nuevos mercados.

En definitiva, lo mejor que pueden hacer los actores políticos y sociales latinoamericanos es concebir una estrategia de inserción internacional en la que sus países sean actores y no simples receptores pasivos de oportunidades y amenazas generadas desde el exterior. Tomando las experiencias de la etapa liberal de los 90 y el *boom* de China en los 2000, América Latina puede generar la capacidad de utilizar su inserción internacional como un instrumento clave detrás de una estrategia de desarrollo sostenible y flexible, acorde a la realidad global.