

Proteo superó a Leviatán: El mundo anda suelto

GRACE JARAMILLO

La disputa global entre China y Estados Unidos, sumada al contexto de la pandemia, presenta un escenario geopolítico urgido de cambios, especialmente para América Latina. Grace Jaramillo, profesora de la Universidad de British Columbia, especialista en relaciones internacionales, comparte su análisis y puntualiza los aspectos a tener en cuenta en el futuro inmediato.

En 2018, Peter Katzenstein y Lucia Seybert publicaron una de las propuestas teóricas más vanguardistas en relaciones internacionales. Para ellos, el Leviatán de Hobbes está siendo superado por un poder caótico, de naturaleza cambiante, impredecible y con potencialidades tanto destructivas como constructivas. Lo llaman Proteo, como el dios marino hijo de Poseidón, que tenía dotes proféticas solo reveladas a quien lo capturara. Pero su naturaleza era tan cambiante, tan evasiva, que los seres humanos nunca pudieron atraparlo. Katzenstein y Seybert citaban la crisis financiera de 2008, las catástrofes ambientales como el tsunami en Japón, los tifones en Tailandia e Indonesia y los incendios imparables en Australia, Canadá y Brasil. No imaginaban que una pandemia —causada por un novel coronavirus— y una guerra comercial —entre Estados Unidos y China— convertirían su tesis en la mejor manera de explicar el orden mundial en el año 2020. El poder proteico es el signo de nuestro tiempo. No hay ninguna certeza y el control humano sobre él ni siquiera es posible mediante el poder militar.

La esencia de Proteo es una incalculable incertidumbre en la que los actores de cambio serán aquellos grupos que tengan la capacidad de improvisar, de ser ágiles para encontrar soluciones ante situaciones mutantes; aquellos que sean capaces de adaptar, corregir, crear y poner a circular su innovación lo más rápido posible. La gobernanza termina siendo una quimera y las instituciones existentes resultan inútiles ante un contexto en el que las sociedades humanas, incluso las más poderosas, han perdido la capacidad de control y orden. Este ensayo analiza

“

Este ensayo analiza el (des)orden mundial desde estos nuevos lentes y propone alternativas y posibilidades nuevas para América Latina en medio de la incertidumbre.

”

el (des)orden mundial desde estos nuevos lentes y propone alternativas y posibilidades nuevas para América Latina en medio de la incertidumbre.

LA PRIMERA PANDEMIA DEL SIGLO XXI DESVANECE LA GOBERNANZA GLOBAL

Nunca antes las ciencias médicas habían tenido tantos recursos y conocimiento acumulado para luchar contra un virus de esta naturaleza; sin embargo, no han podido universalizar protocolos de control social para evitar el contagio. La ciencia médica ha chocado contra los límites de las diferentes realidades de los países y las respuestas han sido políticas, no científicas. Esa es la esencia del poder proteico: la improvisación en medio de la incertidumbre, la adaptación de patrones nuevos de innovación ante el desvanecimiento de un poder central con capacidad de control.

La primera pandemia del siglo XXI ha demostrado que la gobernanza global es un mito, que el sistema de Naciones Unidas ha dejado de funcionar desde hace tiempo y que la cooperación internacional ha caído a sus niveles más bajos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Hemos vuelto a la anarquía de los difíciles años veinte y bien valdría releer a Edward H. Carr para entender el momento actual. El planeta se encuentra de nuevo sin un liderazgo internacional unívoco que use su influencia para generar orden y esperanza. Sin convergencia de políticas públicas bajo la coordinación de la Organización Mundial de la Salud, de la ONU, de una nación líder que invierta sus recursos políticos para generar cooperación, los gobiernos convirtieron a sus respectivos países en experimentos naturales que fallaron uno detrás de otro, con contadas excepciones. ¿Quién hubiera pensado hace unos meses que Nueva Zelanda iba a dar el ejemplo y que Suecia sería un paria mundial en esta lucha? ¿Qué analista hubiese predicho que serían China, Corea del Sur y Vietnam los primeros países en controlar el contagio y que los peores indicadores de muertes por cada 1000 habitantes estarían en Estados Unidos o Reino Unido?

La crisis de la salud se complejiza aún más por la gravedad de la recesión económica que afectó al planeta después de la decisión de cerrar las fronteras de los países y decretar un aislamiento personal o familiar, que necesariamente puso contra las cuerdas a la producción económica. Pero la respuesta no



“ La primera pandemia del siglo XXI ha demostrado que la gobernanza global es un mito, que el sistema de Naciones Unidas ha dejado de funcionar desde hace tiempo y que la cooperación internacional ha caído a sus niveles más bajos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. ”



“

El multilateralismo y el regionalismo están en un abismo del que les será difícil salir. Incluso el mayor proyecto de supranacionalidad, la Unión Europea, ha demostrado incapacidad para aportar respuestas en esta crisis abrumadora.

”

fue la innovación y la cooperación en el sistema mundial, sino la atomización y el cierre limítrofe. La gobernanza global colgó los guantes no solo por la pandemia sino por el pernicioso enfrentamiento entre China y Estados Unidos, que prácticamente ha detenido el multilateralismo y la acción colectiva, claves para salir de la crisis. El ejemplo más claro de esta nueva realidad es que apenas el COVID-19 fue declarado pandemia por la OMS, el Fondo Monetario Internacional no pudo actuar rápidamente emitiendo Derechos Especiales de Retiro (SDR por sus siglas en inglés) para los países que lo necesitaran. Estados Unidos bloqueó la decisión. La directora general del FMI, Kristalina Georgieva, insistió en que «se necesitan medidas extraordinarias para tiempos extraordinarios», pero su pedido de actuar rápida y coordinadamente apenas tuvo eco entre las dos grandes potencias.

El análisis que el profesor Yves Tiberghien —miembro del grupo asesor del G20— hizo a fines de mayo sobre el nivel de respuesta y cooperación de los regímenes internacionales frente a la pandemia arroja resultados deprimentes. La siguiente tabla resume su estudio. Añadí un aporte alrededor de las instituciones regionales de América Latina en esta crisis.

Alto performance	Performance medio	Bajo performance
Bancos centrales de los países, OECD y el Banco de China	OMS, atada de manos por el conflicto entre China y Estados Unidos	El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
Paquetes de estímulo económico en Alemania, Canadá y Australia	Alianza del Pacífico, Mercosur	G7 y G20
La Alianza por el Multilateralismo (M-13): Alemania, Canadá, Corea del Sur, Reino Unido, Singapur y México		FMI, Banco Mundial, OMC, paralizada por el veto estadounidense al panel de resolución de disputas comerciales
Instituciones regionales asiáticas, especialmente ASEAN		Unión Europea, CE-LAC, CAN, Unión Centroamericana, OEA
		Diálogo anual EE. UU.-China sobre el orden económico global

Fuente: Yves Tiberghien, Presentación UBC (2020)

El multilateralismo y el regionalismo están en un abismo del que les será difícil salir. Incluso el mayor proyecto de supranacionalidad, la Unión Europea (UE), ha demostrado incapacidad para aportar respuestas en esta crisis abrumadora. La UE tuvo la oportunidad histórica de recuperarse del Bre-



xit con una respuesta conjunta a la pandemia, pero la diversidad y gravedad de la crisis en los Estados menos ricos del sur (España, Italia y Grecia) frente al control y abundancia en el norte del continente está creando grietas difíciles de subsanar. La larga tradición integracionista de América Latina fue destruida durante las peleas ideológicas de estas últimas dos décadas y ahora solo existe un tazón de fideos que nadie se atreve a desenredar. En el cuadro anterior ni siquiera se menciona a PROSUR (Foro para el Progreso de América del Sur), porque el proyecto de Sebastián Piñera en Chile no ha pasado de ser una declaración. Pero no todo es inercia. La Alianza del Pacífico —con su regionalismo *light*— ha sido más eficiente que otros proyectos latinoamericanos para mantener acciones coordinadas con el M-13 y la región Asia-Pacífico, representada en los foros de ASEAN y APEC. Además, está casi por concretarse un TLC como alianza con cuatro importantes socios de esta región: Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur. También el Mercosur acaba de terminar negociaciones para un TLC con la Unión Europea, a pesar de la crisis.

La pandemia es suficientemente importante por sí misma y podría ser aplacada de manera mucho más rápida y eficiente si la gobernanza global que existía hasta el año 2018 estuviese vigente, pero no lo está. Iván Pavlov decía que para encontrar soluciones a problemas actuales hay que leer viejos libros, pero a nadie parece habersele ocurrido esto durante la pandemia. Nada mejor que la historia de la Edad Media para entender cómo están actuando los países ahora. Esa época padeció varias pandemias porque la población europea empezó a concentrarse en villas y ciudades, donde el hacinamiento y la pobreza eran el denominador común. Los habitantes sabían que una vez por década, más o menos, serían diezmados por alguna plaga. La cercanía de la muerte hacía que las prioridades cambiaran y la población se preparase psicológica y socialmente para sobrevivir las cri-

“**La fragmentación de información está creando sociedades también fragmentadas, intolerantes a los sacrificios que se requieren para dominar al virus circundante.**”

sis. Los reinos se cerraban casi completamente o aprovechaban el poco tiempo que tenían entre las primeras noticias de un brote de contagio en el país vecino y su llegada. La concentración de información hacía que las casas se cerraran inmediatamente y las familias empezaran a acumular alimentos y productos básicos.

La centralización de las decisiones y la uniformidad en la manera de combatir el contagio, aceptando al mismo tiempo el costo humano de la pandemia, permitieron que las sociedades europeas sobreviviesen. Nada de eso funciona en la era de las redes sociales, donde la vorágine de información generalmente crea más caos y desesperación. Teorías de la conspiración se mezclan con información científica sin filtros. Sin una guía centralizada sobre qué hacer, no es sorprendente que los Estados nacionales, en su mayoría, hayan fracasado en mantener el orden cuando más se necesitaba hacerlo. La fragmentación de información está creando sociedades también fragmentadas, intolerantes a los sacrificios que se requieren para dominar al virus circundante. El mundo del siglo XXI no se caracterizará por la confianza cuando el virus retroceda. El miedo y la atomización agudizarán la paranoia mundial, como ya está pasando con China y Estados Unidos. El conflicto de poder entre los dos Gobiernos ha provocado ya un repliegue de fuerzas y una situación prebélica, además de una peligrosa animadversión entre la sociedad civil y el ciudadano común de ambos países.

LA TRANSICIÓN DE LA HEGEMONÍA A ASIA-PACÍFICO

El COVID-19 está dando el golpe de gracia al orden hegemónico liderado por Estados Unidos desde 1991, tras el fin de la Guerra



Fría. Hasta la administración demócrata de Barak Obama, el plan era contener a China mediante inserción. La idea era muy simple: el país asiático puede ser ganado más por la vía del acoplamiento económico con el mundo capitalista que por el acorralamiento a su sistema político. Mientras mejor funcione el capitalismo en ese país, mayores posibilidades de apertura política y democratización habrá. Estados Unidos sabía que existirían costos que pagar en el camino, como la persistente violación a los derechos humanos, las cuestiones de la propiedad intelectual y la liberalización de mercados, pero se consideraba que esto era menos perjudicial que un prolongado enfrentamiento abierto como el que permaneció latente con Rusia durante la Guerra Fría.

La idea de acoplamiento económico como estrategia de balanceo de poder culminó cuando las élites estadounidenses resintieron el rápido ascenso chino al terminar la primera década del siglo XXI. Los demócratas optaron por la estrategia de acelerar la inserción vía un megaacuerdo, el Tratado Transpacífico, con 11 países que pusieran contra las cuerdas a China y forzaran una liberalización a gran escala de

su política industrial, para así competir con esta nueva área económica que consolidaría las cadenas globales de valor lideradas por Estados Unidos y Japón. No obstante, los republicanos cerraron filas alrededor de la securitización de la relación con China y el enfrentamiento comercial —y militar, de ser necesario— para mantenerla a raya. A pesar de esto, la presión nacionalista fue creciendo en los dos extremos, tanto del Partido Demócrata como del Republicano, al punto de que para las elecciones de 2016 Bernie Sanders y Donald Trump terminaron imponiendo la nueva política

internacional y comercial con respecto a China: el decoplamiento o *decoupling* del país asiático de las redes de producción global controladas por Estados Unidos.

La meta era aislar a China, forzar un repliegue y una reforma rápida de sus políticas para cumplir con los mandatos de una economía liberal de mercado, mediante sanciones comerciales, restricciones a la inversión extranjera en el país y desvío de comercio lo suficientemente fuertes como para doblegar su voluntad. Pero los halcones fueron aún más allá: pusieron al Pentágono y la Agencia Nacional de Seguridad a diseñar la Estrategia para un Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP por sus siglas en inglés). El resultado fue lo que los liberales internacionistas tanto temían: una China devolviendo el golpe en diversos escenarios del planeta; más aún, compitiendo abiertamente por el control hegemónico global en reemplazo de un Estados Unidos cada vez más errático, poco confiable para sus aliados e incapaz de poner el dinero donde están sus palabras. No hay más que comparar la Iniciativa de la Ruta de la Seda con el programa América Crece, lanzado al apuro por la administración de Trump para

competir *vis-á-vis* con China en los países en vías de desarrollo. Se trata de un programa espejo, sin mucho financiamiento, más preocupado por encajar a empresas estadounidenses en grandes proyectos, imitando las prácticas del gobierno chino, en lugar de ofrecer una alternativa sensible a los países en vías de desarrollo, que podrían usar la alternativa estadounidense para dinamizar la economía local y mejorar los estándares de calidad a bajos intereses de mercado. China sigue ganando en este terreno. Ofrece financiamiento ilimitado y sin preguntas para grandes proyectos de infraestructura, conveniente para gobiernos que entregan obras antes de las elecciones y no tienen problemas en acumular intereses onerosos.

Este es solo un lado de la medalla. La mayor de las batallas se está librando en el campo tecnológico, productivo y comercial, en una carrera desenfrenada de China por mantener y expandir su mayor ventaja actual: la tecnología 5G, que es mucho más avanzada, versátil y barata que la ofrecida por la compañía finlandesa Ericsson. Estados Unidos ni siquiera está en la carrera, pero se ha asegurado de presionar a sus aliados para que rechacen la ventaja comparativa que China tiene para eliminarla como competidora en la cuarta Revolución industrial y, de paso, a la compañía unicornio que la promueve, Huawei. El argumento es muy simple: China no es un régimen confiable y seguro, usará sus redes 5G para espiar a los países que la adopten.

Sea cierta o no esta acusación, la estrategia ha funcionado para Estados Unidos. Ha obligado a los países a escoger bandos, una verdadera paradoja geoestratégica creada por la nación más poderosa del mundo que —al menos en teoría— tiene la capacidad tecnológica para controlar y mantener a raya intentos desestabilizadores de ciberespionaje. Si bien Washington logró establecer las órbitas, lo cierto es que el asedio a Huawei, los agresivos aranceles a un gran porcentaje de productos chinos y el tratado coercitivo de compras anticipadas firmado con el país asiático, solo han logrado desacelerar la economía mundial. Es más, han puesto de ro-

dillas al agro y a las grandes compañías manufactureras estadounidenses, que ahora tienen que buscar nuevas geografías para extender sus redes de producción, mientras la hegemonía estadounidense se diluye vertiginosamente ante tanto desorden y descalabro que van contra los postulados que la misma potencia propuso al mundo en Breton Woods, en 1944.

LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR Y AMÉRICA LATINA

Nadie gana en una guerra. Estados Unidos está actuando como Cronos, quien pensó que triunfaría devorando a sus hijos, cuando realmente estaba despertando a alguien más poderoso, Zeus, que terminaría con su hegemonía en el Olimpo. Al igual que Japón despertó a un gigante dormido cuando atacó Pearl Harbor en 1942, Estados Unidos está repitiendo la historia en sentido contrario. Después de décadas de acoplamiento, China abarca casi el 50 % de la manufactura global. Asia-Pacífico, en general, concentra el 78 % del valor agregado en bienes industriales de alta tecnología, específicamente en tecnologías de la información y de las comunicaciones. De este porcentaje, más de la mitad es producido en China, que también atrae a la mitad de las inversiones de Japón en sectores de alta tecnología. En los últimos tres años, la inversión en plantas de producción se ha movido despacio hacia otros países de Asia-Pacífico, no hacia Estados Unidos o al hemisferio occidental. Es más, el índice Kearney de repatriación de la inversión estableció que Estados Unidos ha perdido 7 puntos porcentuales de reinversión desde que empezó su disputa comercial con China en 2017. Por cierto, América Latina —con excepción de México— se ha quedado fuera del masivo redireccionamiento de la inversión manufacturera. El mayor beneficiado es Vietnam. Tiene un tratado de libre comercio con Estados Unidos que lo convierte en un puente ideal entre las manufacturas de origen chino y los productos finales que deben llegar a la potencia del norte. Los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático



“

La influencia global de América Latina será mínima si sigue representada por caudillos populistas de izquierda o derecha que se niegan a liderar de la mano de la ciencia y la tecnología y continúan alimentado redes clientelares.

”

han sacado partido de la disputa para ampliar su capacidad industrial y de exportación a los dos importadores más grandes del planeta: Estados Unidos y China. Lo que cambiará definitivamente es la configuración de las cadenas globales de valor, que se volverán más versátiles, más concentradas y coordinadas por inteligencia artificial y el internet de las cosas, alejándolas aún más de países en vías de desarrollo, que intentan llegar apenas a la segunda Revolución industrial cuando Asia-Pacífico ya está en la cuarta. En la guerra comercial, solo los países no industrializados están perdiendo. La Comisión Económica y Social para Asia-Pacífico ha calculado que, debido a ella, el mundo perdió al menos dos puntos porcentuales de crecimiento en los últimos dos años.

EQUIDAD, COORDINACIÓN E INSERCIÓN GLOBAL

2020 sin duda será recordado como uno de los peores años desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. A la crisis ambiental, social y económica de los últimos tiempos, se sumaron una disputa hegemónica entre las dos potencias más importantes del planeta y una pandemia que no tiene visos de ser controlada. Ante el caos, la única respuesta debe ser la innovación social, institucional y tecnológica. El peor resultado de este año sería que nada cambie y que el *statu quo* se imponga una vez más. El capitalismo no está en crisis, sino las sociedades humanas que se niegan a reformar sus peores aspectos. La única opción posible frente al Proteo inefable e inasible es la coordinación económica y política. América Latina solo tiene una opción para insertarse en el futuro: corregir su sistema económico desigual y su régimen político usualmente autoritario y populista que se nutre de esa desigualdad y la reproduce. Una economía de mercado tan inequitativa no compite en un mundo donde las cadenas globales de valor buscan excelencia, capital humano, eficiencia estatal y efectividad tecnológica. Es imposible competir en países que subinvierten en educación primaria y secundaria, no tienen servicios universales de salud y su población está mayoritariamente subempleada en el sector informal. Aun con peso económico, la influencia global de América Latina será mínima si sigue representada por caudillos populistas de izquierda o derecha que se niegan a liderar de la mano de la ciencia y la tecnología y continúan alimentado redes clientelares que condenan a la región a la pobreza, al fracaso y a la falta de oportunidades. No es una casualidad que América Latina participe poco o nada de las cadenas globales de valor, pues la economía política que permite que eso sea posible sigue sin cambiar.

