

## Reseña

**Fortin, Carlos; Heine, Jorge, Ominami, Carlos, (eds.) (2021) El No Alineamiento Activo y América Latina: Una Doctrina para el Nuevo Siglo, Santiago de Chile, Catalonia, 384 pp.**

### Introducción

En el marco de su primera jornada en la capital de Tailandia, país al que viajó para participar del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), Gabriel Boric el jefe de Estado chileno, advirtió que ha recibido, en privado, presiones para definirse en apoyo de una de las dos potencias, China o Estados Unidos. A esto, el presidente chileno reflexionó que “nosotros como país soberano tenemos la autonomía de tener relaciones con todo el mundo y queremos incrementar nuestras relaciones con ambos” (Caro 2022). En los últimos 3 años varios países de la región, como Uruguay, Colombia y Perú vivieron situaciones similares en diferentes agendas donde la rivalidad entre China y Estados Unidos se ha hecho explícita, como en la infraestructura 5G, en la diplomacia sanitaria de la pandemia de COVID-19, en el otorgamiento de créditos para financiamiento de infraestructura, o en la explotación del litio.

El libro editado por Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una Doctrina para el Nuevo Siglo* es una contribución fundamental para entender la formulación de política exterior de los países de América latina, y sobre todo sirve como agudo diagnóstico de cuáles serán las principales barreras para lograr una política exterior con márgenes de maniobra para países medianos y pequeños del Sur Global en los próximos años. La disyuntiva de tener que tomar posiciones explícitas respecto a lineamientos incondicionales con Estados Unidos o con China parece que se harán cada vez más frecuentes en América Latina en un contexto en el que avanzamos hacia un bipolarismo. Sin embargo, el ascenso de nuevas potencias en el Sur Global debería permitir a la región encontrar alternativas para diversificar sus relaciones.

El libro tiene una gran virtud: está escrito por algunos(as) de los(as) principales pensadores(as) de las relaciones internacionales latinoamericanas de los últimos 20 años, y muchos de ellos con experiencia en la administración pública y experiencia privilegiada en la formulación de políticas exteriores. El libro se divide en 4 partes y un total de 21 capítulos; una primera parte hace un diagnóstico de la competencia entre Estados Unidos y China y sobre cómo ésta competencia se agudizará en los próximos años; una segunda parte analiza las dificultades que los países enfrentarán en ejercer una política exterior no alineada y activa (NAA); una tercera parte hace propuestas sobre cómo ejercer una política exterior NAA en lo comercial, en lo financiero, y en el multilateralismo; y por último en la cuarta parte el libro hace un análisis de casos clave, a saber, Chile, Argentina, Perú, y Brasil donde se discute éxitos y fracasos en la búsqueda de una política exterior NAA durante la Guerra Fría.

¿Cuál es la tesis central del libro? Que el futuro es lúgubre para la región. Vamos hacia una nueva guerra fría (Fortin et al. 2021, 26) en la que el presidente Biden y sus colaboradores han planteado el diferendo con China como uno entre democracia y autoritarismo (Fortin et al. 2021, 27). Mientras, uno de cada tres latinoamericanos es pobre, y la década entre 2015 y 2025 será, como otras previas, perdida (Fortin et al. 2021, 17). La crisis por la pandemia de Covid-19 se sufrió más en la región que en cualquier otra, tanto medida en muertes per cápita como por la caída del producto bruto interno.

En este contexto de pesadumbre, La propuesta de una política exterior NAA se configura, creo yo, como un manifiesto político que busca orientar a las cancillerías de nuestros países. Digo manifiesto, pues hay un fuerte componente normativo en el libro, a saber, que supone que se *puede* y se *debe* asumir una política exterior no alineada. Los editores lo plantean de la siguiente manera: “De ahí nuestra propuesta de NAA para América Latina. Ha llegado la hora de poner fin a la creciente marginalidad de la región, marginalidad que se alimenta a sí misma y autoperpetúa una involución que para muchos pareciera no tener remedio. Por nuestra parte, creemos que sí tiene remedio. Este conlleva asumir su propio destino y no dejarlo en manos de otros.” (Fortin et al. 2021, 19).

En esta reseña repasaré brevemente tres puntos sobre este manifiesto, a saber, (a) ¿Qué implica una política exterior no alineada en la práctica para un país latinoamericano? (b) ¿Qué trabajos teóricos de las relaciones internacionales servirían para bajar esta agenda normativa a una agenda de investigación empírica? Y (c) ¿Cuáles son los principales obstáculos de la propuesta del NAA según los propios autores?

### **La definición de una política exterior de NAA**

¿Qué implica una política exterior no alineada en la práctica para un país latinoamericano? Si bien el libro no ofrece una definición unisona de cómo se traduce en la práctica una política exterior inspirada en la doctrina del NAA, mi lectura del libro es que una política exterior de NAA se resume en (a) reforzar fuertemente el multilateralismo, y (b) diversificar los socios comerciales. Sin embargo, los diferentes autores sugieren diferentes vías para ambos puntos: Para el primer punto los autores proponen reforzar la participación de América Latina en los foros de BRICS, IBSA, y en los bancos de desarrollo multilaterales Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS (Fortin et al. 2021, 21). Ominami agrega que el punto de partida de un proceso de este tipo debería ser el de un acuerdo regional para dotar al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Corporación Andina de Fomento de liderazgos, involucrar a Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU y aprovechar financiamiento de la Unión Europea (Ominami 2021, 232-234). Respecto a lo segundo, se propone inspirarse en la propuesta de autonomía estratégica europea (Heine 2021, 47), incluso, para Armijo, en la política comercial de Canadá (Armijo 2021, 125). Se sugiere diversificar las canastas comerciales intentando mayor intercambio con África, y reforzar y tener presente que “para 2050 siete de las diez mayores economías del mundo serán del Sur Global” (Fortin et al. 2021, 22-23).

Sobre cómo aprender de los antecedentes históricos, mi lectura del libro es que hay dos interpretaciones entre los autores respecto a qué antecedentes sirven como inspiración a una política exterior de NAA, ilustrada en el contraste que se lee con claridad comparando los capítulos de Insulza y Taiana, ambos excancilleres de Chile y Argentina, respectivamente. Por un lado, Taiana sugiere recuperar planteos de la política exterior de Tercera Posición de Juan Domingo Perón y del Movimiento de Países No Alineados, y trabajar sobre La Escuela de la Autonomía, representada por los trabajos de Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil (Taiana 2021, 327). Para Insulza (también Savio, en su capítulo), por el contrario, el Movimiento de Países No Alineados no debería ser una guía, pues acabó convirtiéndose en un instrumento más de la Guerra Fría, que “distribuía sus recursos de acuerdo a la mayor o menor fidelidad política de los gobiernos, sin exigir las reformas pactadas y, a veces, sin siquiera cumplir la condición de respeto a la democracia” (Insulza 2021, 312), además porque el Movimiento de Países No Alineados fue principalmente un movimiento de descolonización (Savio 2021, 170-173). Desde esta mirada, el G77 es el antecedente histórico que mejores lecciones ofrece para el NAA. Creo que este es un debate que queda abierto, sobre el cual vale

la pena ahondar, y a mi parecer, hay una serie de trabajos recientes que pueden ofrecer luces sobre qué lecciones históricas son las más valiosas para la región.

### **NAA como agenda académica**

En una mirada prospectiva para esta agenda académica, existe una serie de trabajos de los académicos Tom Long (Universidad de Warwick) y Carsten Schulz (Universidad de Cambridge) que servirían para darle un marco teórico más robusto a esta propuesta de política. Ambos han trabajado desde sus tesis doctorales en la agencia de los países latinoamericanos frente a los Estados Unidos. Long en *Latin America confronts the United States: asymmetry and influence* (2015) presenta casos históricos donde aborda el concepto de asimetría de poder, y cómo los países pequeños pueden aumentar su agencia haciendo uso inteligente de sus circunstancias, algo que se ha visto en otros trabajos, como el de Spektor en Brasil (2014) y el de Petersen para el caso de Argentina y Chile (2022). Long desarrolló formas de influencia a través de tres tipos de poder, intrínseco, derivativo y colectivo (Long 2017) y más recientemente, su *Small State's Guide to Influence in World Politics* (2022) profundiza en este punto con casos aplicados para policymakers (2022 64-77). Sobre las dos estrategias de NAA mencionadas previamente, Schulz ha trabajado con el concepto de redes para poder analizar empíricamente las posiciones de los países de la región en estructuras comerciales discutiendo el rol de potencias medias, y la agencia de países pequeños pero bien insertos en cadenas globales de valor (Schulz & Rojas-De-Gallarreta 2022) y, a su vez, Schulz utiliza la discusión sobre las estrategias disponibles para “estados secundarios” para discutir adherencia de países latinoamericanos a iniciativas de multilateralismo en el hemisferio occidental (Levick y Schulz 2020). Esta rica agenda teórica y empírica es una invitación para que el concepto de NAA sea parte de un debate más amplio para los estudiantes de relaciones internacionales.

### **NAA como agenda política**

Finalmente, en tanto que agenda política una política exterior de NAA enfrentará desafíos de implementación ¿Cuáles son los principales obstáculos de la propuesta del NAA según los propios autores? Los propios autores de los 21 capítulos del libro deslizan, en diversos pasajes del libro, las dificultades que habría para una política exterior NAA en la región. Desde mi lectura estas limitaciones pueden resumirse en tres:

La primera limitación para una política exterior NAA es que históricamente la política exterior estadounidense fuerza a los países de la región a optar, poniéndolos en una posición en la que la equidistancia (en palabras de Juan Tokatlian) se vuelve imposible. Esto lo reconoce Leslie Armijo (2021, 124) cuando plantea que “siguiendo a Hirschman, ningún país latinoamericano tiene la opción de salir del hemisferio o de su ubicación dentro de él” y también Esteban Actis y Nicolás Creus quienes reconocen que “en términos políticos y normativos no quedan dudas de que se debe adoptar una postura equidistante respecto a la disputa entre EEUU y China [...] pero esto es poco plausible, pues la política de alianzas desplegada por las potencias podría tornarse más rígida, limitando la posibilidad de construir agendas positivas de manera simultánea con ambos poderes” (Actis y Creus 2021, 110-11). En la medida en que la política exterior estadounidense se torne maniquea en su posición hacia China no habrá opción para los países latinoamericanos. A la reciente declaración del presidente Boric con el que comenzó esta reseña, la embajadora de EE. UU. Bernadette Meehan respondió que “lo que le pedimos a Chile no es que haga una elección, simplemente decimos que creemos que lo que nosotros ofrecemos en términos de valores es una muy atractiva opción y oportunidad. No hay una elección binaria. Hay espacio para los dos.”(Iglesias 2022). Este parece ser un mensaje alentador, en tanto se

reconoce que compartir valores y tener relaciones económicas pueden ir en paralelo (por ahora). Sin embargo el libro también recupera casos donde EEUU limitó la agencia de los países de la región, por ejemplo Jorge Heine menciona que al renegociar el tratado de libre comercio con México y Canadá prohibió la firma de estos con China (Fortin et al. 2021, 23) y Osvaldo Rosales comenta cómo con la infraestructura de 5G sucedió lo mismo (Rosales 2021, 272).

Un segundo obstáculo para una política exterior NAA es que la disputa entre EE. UU. y China se traslade a la política doméstica, y genere tensiones entre audiencias domésticas, algo que ha sido muy discutido entre realistas neoclásicos. Para Juan Tokatlian “la mayor debilidad de una diplomacia de la equidistancia se localiza en la dimensión nacional. Es y será muy difícil promover una diplomacia de equidistancia si no hay domésticamente elites dispuestas a activar los recursos del país en pós de esa política de equidistancia” (Tokatlian 2021, 80). Oliver Stuenkel levanta la misma preocupación, y plantea que hay que evitar “trasladar la naciente lucha ideológica entre Washington y Beijing a la política interna de los países latinoamericanos” (Stuenkel 2021, 180). Si las elites económicas no se benefician de una política de NAA (o si sólo una fracción lo hace) será difícil implementar esta doctrina, así como también lo será si la rivalidad entre China y EE. UU. se politiza a niveles en que se vuelve tema electoral, como lo fue durante la presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil.

El tercer, y último obstáculo es que América Latina no funciona como una región coherente. Este es el punto más mencionado por los autores, y seguramente más trabajado por la disciplina de las relaciones internacionales de la región (como por Andrés Malamud, Pía Riggiozzi o Cintia Quiliconi, por mencionar tres entre muchos). Roberto Savio considera que “el problema es que América Latina no está todavía en un real proceso de integración, y no funciona con una lógica regional” (Savio 2021, 179), Oliver Stuenkel reconoce que es necesario efectuar un “debate más amplio sobre como fortalecer el regionalismo ante el regreso de la política de las grandes potencias” (Stuenkel 2021, 180), Jorge Castañeda plantea que “la división de la geopolítica y económica de América Latina en dos partes distintas, es en buena medida determinadas por su relación con EEUU y China” (Castañeda 2021, 192), un punto interesante que hace suponer que América Latina son dos regiones, de Colombia hacia el norte bajo influencia estadounidense, y América del Sur bajo mayor influencia China. Osvaldo Rosales se refiere a la falta de diálogo común, en tanto que “los líderes latinoamericanos no acostumbran a constarse frente a temas claves de la agenda internacional y menos aún a emitir pronunciamientos comunes frente a ellos.” (Rosales 2021, 275).

## Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Creus, N. (2021). La competencia EEUU-China y su impacto en América Latina en el mundo post pandemia. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.100-115. Editorial Catalonia.
- Armijo, L. (2021). Las políticas exteriores latinoamericanas en una era de transición. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.115-130. Editorial Catalonia.
- Caro, I. (2022, noviembre 17). ‘Presidente Boric sobre guerra comercial China-Estados Unidos: “Hemos recibido presiones para decir de qué lado estamos”’. La Tercera. Accesible en <https://www.latercera.com/politica/noticia/presidente-boric-sobre-guerra-comercial-china-estados-unidos-hemos-recibido-presiones-para-decir-de-que-lado-estamos/B615T3W6BJBXNCBIT6USZ5JX2U/> Accedido el 21 de noviembre de 2022.

- Castañeda, J. (2021). América Latina y el No Alineamiento Activo. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.193-203. Editorial Catalonia.
- Fortin, C., Heine, J., & Ominami, C. (2021). Introducción. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.17-36. Editorial Catalonia.
- Heine, J. (2021). Un orden mundial en crisis. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.39-60. Editorial Catalonia.
- Iglesias, J.P. (18 de noviembre de 2022). Entrevista a la embajadora Bernadette Meehan: “No le estamos pidiendo a Chile que elija entre Estados Unidos y China”. La Tercera. Accesible en <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/entrevista-a-la-embajadora-bernadette-meehan-no-le-estamos-pidiendo-a-chile-que-elija-entre-estados-unidos-y-china/VTTF2R277VE6THQ4ZY6ALHXN4U/> Consultado el 21 de noviembre de 2022.
- Insluza, J.M. (2021). La ruta de Chile hacia el no alineamiento, 1945-1973. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.305-323. Editorial Catalonia.
- Levick, L., & Schulz, C. A. (2020). Soft Balancing, Binding or Bandwagoning? Understanding Institutional Responses to Power Disparities in the Americas. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 53(3), 521-539.
- Long, T. (2015). *Latin America confronts the United States: asymmetry and influence*. Cambridge University Press.
- Long, T. (2017). It's not the size, it's the relationship: from 'small states' to asymmetry. *International Politics*, 54(2), 144-160.
- Long, T. (2017). Small states, great power? Gaining influence through intrinsic, derivative, and collective power. *International Studies Review*, 19(2), 185-205.
- Long, T. (2022). *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. Oxford University Press.
- Ominami, C. (2021). No Alineamiento Activo y gobernanza económica mundial: comercio e inversión. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.223-36. Editorial Catalonia.
- Petersen, M. J. (2022). *The Southern Cone and the Origins of Pan America, 1888-1933*. University of Notre Dame Press.
- Rosales, O. (2021). América Latina, la crisis del covid y el reordenamiento de las cadenas de valor. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.61-83. Editorial Catalonia.
- Savio, R. (2021). De Bandung al No Alineamiento Activo: historia y lecciones. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.168-180. Editorial Catalonia.
- Schulz, C. A., & Rojas-De-Galarreta, F. (2022). Chile as a transpacific bridge: Brokerage and social capital in the Pacific Basin. *Geopolitics*, 27(1), 309-332.
- Spektor, M. (2014). O projeto autonomista na política externa brasileira. In Monteiro Neto (Ed.) *Política externa, espaço e desenvolvimento*. Brasília: IPEA.
- Taiana, J. (2021). Argentina y la Tercera Posición. En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.323-335. Editorial Catalonia.

Tokatlian, J.G. (2021). Estados Unidos-América Latina: por una diplomacia de equidistancia.  
En Fortin et al. *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, pp.261-283. Editorial Catalonia.

Por **Francisco Urdinez**. Profesor Asociado del Instituto de Ca. Política de la PUC Chile y  
Fellow del Wilson Center (2022-23)



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>