

Josette Altmann Borbón, editora

# América Latina frente a la reconfiguración global



**FLACSO**  
SECRETARÍA  
GENERAL





# **AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RECONFIGURACIÓN GLOBAL**





**Josette Altmann Borbón**  
**Editora**

# **AMÉRICA LATINA FRENTE A LA RECONFIGURACIÓN GLOBAL**



**FLACSO**  
SECRETARÍA  
GENERAL



**FLACSO**  
SECRETARÍA  
GENERAL

**FLACSO Secretaría General**

Josette Altmann Borbón. Secretaria General

Editora

ISBN: 978-9977-68-303-4

Impreso en San José, Costa Rica por GRAFOS S.A.

Mayo 2019.

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores(as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de las instituciones a las que se encuentran vinculados(as).

## América Latina frente a la reconfiguración global

|   |     |
|---|-----|
| Presentación .....  | 9   |
| Introducción: Reflexiones sobre la situación democrática en América Latina  |     |
| <i>Josette Altmann Borbón</i> .....   | 11  |
| El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal                      |     |
| <i>José Antonio Sanahuja</i> .....  | 31  |
| Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región |     |
| <i>Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján</i> .....  | 65  |
| La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina  |     |
| <i>Diana Tussie</i> .....   | 107 |
| El multilateralismo latinoamericano a la deriva   |     |
| <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....  | 121 |
| El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?                               |     |
| <i>Cintia Quiliconi y Lorena Herrera-Vinelli</i> .....  | 135 |
| La experiencia de UNASUR en la perspectiva de la integración latinoamericana: Logros y restricciones.                                       |     |
| <i>Luis Maira</i> .....   | 153 |
| Referencia autores .....  | 181 |



## Presentación

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), creada por recomendación de la UNESCO en el año 1957, se ha consolidado como un organismo internacional e intergubernamental latinoamericano y caribeño, de carácter académico, autónomo, dedicado a la promoción, enseñanza, investigación y cooperación técnica en el ámbito de las ciencias sociales. Desde sus inicios fue concebida como un espacio regional autónomo para la producción de nuevo conocimiento, un punto de encuentro, diálogo y cooperación entre la academia y el mundo de las políticas públicas, y como un espacio privilegiado para contribuir al desarrollo y la integración latinoamericana y caribeña.

Por lo anterior ha establecido vinculaciones de trabajo conjunto con diferentes entidades académicas de la región y extraregionales, y es en este marco que la International Studies Association (ISA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), realizaron la Conferencia Internacional Conjunta de ***“Reconfiguraciones de poder. Respuestas regionales y globales en tiempos de incertidumbre”***. En este evento participaron cerca de 900 especialistas de todo el mundo en los ámbitos de las ciencias políticas, los estudios internacionales, la integración económica, la política económica internacional y estudios para la paz, entre otros, con el fin de promover un diálogo de alto nivel en las diferentes mesas redondas y conferencias realizadas. El evento se llevó a cabo en la Sede Académica de FLACSO Ecuador, los días 25, 26 y 27 de julio de 2018.

En este evento la Secretaría General de la FLACSO organizó dos mesas redondas tituladas ***“Los desafíos de la integración regional latinoamericana”*** y ***“América Latina frente a la nueva geopolítica global”***, que contó con la participación de cinco académicos y académicas provenientes de distintos países que analizaron la reconfiguración del sistema internacional; el impacto de alguna de las principales iniciativas regionales en curso como la Alianza del Pacífico y la UNASUR; la proyección de los liderazgos y su incidencia en los temas de integración regional; los grandes cambios de tendencias de políticas en el mundo; y la emergencia de los nacionalismos a nivel mundial.

La publicación *América Latina frente a la reconfiguración global* recopila los artículos presentados por cada uno (a) de estos académicos (as), donde se presentan las distintas perspectivas con respecto a la situación de América Latina y el Caribe y su posicionamiento en el nuevo orden internacional, con el objetivo de contribuir al debate sobre el futuro de la región tanto a nivel local, regional e internacional.

**Coordinación Regional de Cooperación Internacional e Investigación  
Secretaría General - FLACSO**

## Introducción

### Reflexiones sobre la situación democrática en América Latina<sup>1</sup>

*Dra. Josette Altmann Borbón<sup>2</sup>*

Conceptualmente la democracia incluye ideales y realidades. Es un proceso social en permanente construcción ligado a la libertad y la justicia. En este contexto la democracia organiza la convivencia y asienta el control del poder en la ciudadanía, la cual participa en la estructuración de poder a través de elecciones periódicas, la división de poderes y la subordinación de todos ellos, así como de todos los ciudadanos, a un orden jurídico positivo, que reconoce y garantiza los distintos tipos de derechos y libertades. Asimismo, es un sistema en el cual los ciudadanos tienen derecho a hacerse oír por quienes les gobiernan, gozando de ciertas posibilidades de control y corrección de la actuación de los poderes públicos a través de la opinión pública.

La democracia se hace cotidianamente y forma parte de la experiencia de los ciudadanos, de los grupos sociales y de las comunidades que construyen todos los días su vida en común. Por eso se dice que es de realidades. El eje de la democracia es el ser humano, a quien le es inherente derechos y responsabilidades. De ese fundamento filosófico se deriva la noción de ciudadanía. Igualmente derivan de este fundamento, el derecho al disfrute de bienes y servicios de naturaleza socio-económica, esto es: el bienestar, la cultura, la educación, la propiedad, el trabajo y la seguridad social, como condición y derecho fundamental del ciudadano. Por eso se dice que la democracia es de ideales.

Cuando las sociedades tienen fuertes desigualdades entre sus habitantes, las cuales se expresan en sus ingresos económicos, o en las posibilidades de acceder a niveles razonables de bienestar, se habla de inequidades sociales y económicas que no son otra cosa que carencias de la democracia. En este sentido, la pobreza y la desigualdad son limitaciones o déficit de la democracia, más que problemas sociales.

La democracia por esencia es participativa, no existe democracia sin participación, es lo que define y caracteriza al sistema, por ello mientras mayores son las posibilidades reales de participación de los ciudadanos, más democrático es el Estado.

---

<sup>1</sup> Algunas de las opiniones expresadas en este documento han sido expuestas por la autora en diversas conferencias impartidas en la región.

<sup>2</sup> Secretaria General de FLACSO (2016-2020).

El concepto de democracia ha venido evolucionando sobre la base de dos dimensiones clásicas: los procesos que conducen a la toma de decisión y la relación entre quienes toman las decisiones, y aquellos sobre quienes recaen. En cuanto a la relación de los participantes, si se trata de las mismas personas se habla de democracia participativa, o directa; si se trata de personas distintas, de modo que las decisiones las toman representantes con alguna dependencia del conjunto de los ciudadanos, cabe hablar, en sentido amplio, de democracia representativa, o de competencia.

El sistema democrático representativo plantea, desde numerosos ángulos, serias dudas sobre su capacidad para llenar las aspiraciones de representatividad de la ciudadanía y para lograr dar respuesta a las demandas de equidad, inclusión, cohesión social y justicia de sociedades con vez más complejas, diversas y plurales.

En muchos países occidentales, y América Latina no escapa de ello, se viene hablando de la “crisis de representatividad política”, la cual es causa y refleja el debilitamiento de la participación. Se ha puesto en entredicho la representatividad de los agentes políticos en tanto que no expresan las demandas y aspiraciones de la sociedad civil. La representatividad implica la existencia de una fuerte agregación de las demandas de los individuos y de los muy diversos sectores de la sociedad, y su solidez depende de articular exitosamente las demandas sociales y las ofertas políticas. Eso, al menos en algunos países latinoamericanos, está lejos de suceder.

Ahora bien, la crisis deviene además de la incapacidad de atender los déficits de la democracia antes mencionados, por problemas de corrupción e impunidad.

### **América Latina en período de transición**

América Latina vive un período de incertidumbre en lo político, lo económico y lo social. La fisonomía política, o bien el nuevo mapa político que adopte la región se va a delinear en el ciclo electoral que dio comienzo en 2015 y culminará en 2019. La región se encuentra movida con la crisis de Nicaragua; por el cambio de gobierno en Brasil; la crisis política en Venezuela; desafíos del proceso de paz en Colombia con el triunfo de Iván Duque; Costa Rica con el fantasma de la ingobernabilidad; Argentina con su economía en proceso de definiciones; México complicado por su problema de violencia y el panorama electoral; Guatemala con los enfrentamientos entre el Presidente Jimmy Morales y la Comisión Internacional contra la Impunidad

en Guatemala (CICIG) y Suecia; Honduras aún no se repone de los efectos post electorales; y las renuncias respectivamente del Presidente Pedro Pablo Kuczynski de Perú el 21 de marzo y Horacio Carter de Paraguay el 28 de mayo de 2018, por mencionar algunos.

Aunque América Latina es hoy una región más democrática, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona la capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, viene a ser producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de sectores sociales históricamente marginados.

Adicionalmente fenómenos como el crimen organizado, la corrupción, la impunidad, las migraciones, las violencias, y las nuevas pobrezas ponen tensiones adicionales a los ya existentes, donde encontramos a una ciudadanía más informada de los problemas y más crítica con los gobiernos. Si echamos un vistazo a la región, la mayoría de los gobernantes se encuentran en sus mínimos de aceptación.

### **América Latina desde la perspectiva de la integridad electoral**

Las elecciones poseen altos niveles de incertidumbre en los resultados que, cada vez tienden a ser más ajustados, con tendencias a un mayor abstencionismo y con grandes dificultades para poder lograr mayorías estables en los parlamentos. Lo anterior expresa el enfado, la irritación y la apatía de la ciudadanía. Los últimos resultados electorales ponen en evidencia la desconfianza en ceder el mando a un solo partido, lo que dificulta la construcción de mayorías políticas. La desconfianza ciudadana en los partidos políticos demuestra la incapacidad de éstos por construir identidades políticas en torno a alternativas posibles de sociedad. Esta situación genera apatía en la población, provocando que las identidades políticas se formen a través de otras diferencias sociales que aumentan el antagonismo social, erosionando con ello la gobernabilidad y la cohesión social, y por lo tanto, la democracia.

Las fracturas y las polarizaciones presentes en la mayoría de los países de la región hacen cada vez más difícil auscultar la realidad, dificultan el trabajo de los gobiernos y la posibilidad de generar las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos que hacen efectiva una ciudadanía tanto política, como económica y social. Las últimas

elecciones en América Latina demuestran que, en general, las encuestas no han logrado adelantar los resultados de los procesos de decisión popular. En la región, pareciera existir una marcada tendencia a un voto oculto que, por alguna razón, hace que aquellos que buscan leer la opinión pública únicamente a través de las encuestas tiendan a equivocarse.

Los partidos políticos cuentan con una baja credibilidad. Ello se relaciona en la baja sintonía con las nuevas clases emergentes, la creciente urbanización y con la falta de adaptación a las nuevas formas tecnológicas y nuevas formas de hacer política. El descrédito de los partidos es muy alto y ello erosiona al conjunto del sistema y a las capacidades de gobernabilidad democrática.

Así las cosas, esta maratón electoral debería ser una oportunidad para reafirmar el compromiso con los valores de libertad, igualdad ante la ley, pluralismo y soberanía popular, así como un recordatorio del proceso histórico que fue necesario para lograr las instituciones democráticas que hoy tenemos en la región, aún con sus múltiples imperfecciones.

Lo que está sucediendo en esta coyuntura es la búsqueda de opciones, de caminos que se abran a nuevas perspectivas que ofrezcan respuestas diferentes, capaces de superar la exclusión social y política de la gran mayoría de personas, en un contexto de mayor autonomía política y espacios de relación económica internacional.

Por todo ello es necesario garantizar la integridad del sufragio más allá de toda duda. De ello depende la legitimidad del sistema político democrático y, en consecuencia, su capacidad para atender las legítimas demandas y necesidades de la ciudadanía.

Los procesos electorales latinoamericanos de este año estarán marcados por un contexto de limitado crecimiento económico, que se suma a que la región enfrenta una caída en el apoyo a la democracia. Según la encuesta de LAPOP<sup>3</sup>, el apoyo a la democracia en la región pasó de 69% en 2012 a 57.8% en 2017, una caída de más de diez puntos porcentuales. Estos datos resultan claramente preocupantes, más no sorprendentes si consideramos lo que podríamos llamar el ‘elefante en la cocina’:

---

<sup>3</sup> LAPOP – Proyecto de Opinión Pública de América Latina. Reporte regional comparativo del Barómetro de las Américas 2016/17: “*The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*”. Disponible en: [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB201617\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V2\\_FINAL\\_090117\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB201617_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf)

La corrupción institucionalizada que azota la región. Según la citada encuesta de LAPOP, uno de cada cinco latinoamericanos ha sido víctima de la corrupción en el último año. Aún más sorprendente, estos datos prácticamente no han variado desde que se empezó a aplicar la encuesta en 2004.

La consecuencia de todo ello es el surgimiento de movimientos populistas (de diverso signo ideológico) que aprovechan el malestar ciudadano para proponer salidas autoritarias, represivas, xenófobas, punitivas, o, en todo caso, divergentes de los principios y valores de una democracia liberal moderna y de las conquistas en materia de Derechos Humanos. Un dato de la encuesta de LAPOP resulta particularmente preocupante: casi el 40% de los latinoamericanos estaría dispuesto a apoyar un golpe de Estado para acabar con el crimen y la corrupción.

Sin embargo, la solución, como demuestra la experiencia, no pasa por ahí. Tal como indicaba recientemente la politóloga argentina y directora de Transparencia Internacional, Delia Ferreira, *“La lucha contra la corrupción requiere un abordaje múltiple y sincronizado para prevenir y sancionar la corrupción. [...] Una fórmula sencilla para un programa anti-corrupción comprende cuatro líneas de acción: 1. Más información; 2. Más integridad; 3. Menos impunidad, y 4. Menos indiferencia.”*

Así las cosas, no puede desligarse los procesos electorales de los contextos en que ellos ocurren, ni pueden obviarse los retos que enfrenta la región y que se verán reflejados, de una u otra manera, en tales procesos.

No obstante, más que un momento para la desilusión, es un momento para la acción. Desde los más diversos frentes tenemos que acometer la tarea de defender la institucionalidad democrática que es la cristalización de aquellos valores de libertad, igualdad y fraternidad que inspiraron a generaciones enteras.

El primer paso, es la garantía de la integridad de los procesos electorales. En esta materia, la región ha tenido avances significativos, pero no podemos bajar la guardia. Existen una serie de instrumentos que facilitan esta tarea, tanto técnicos como políticos, que deben ser utilizados y promovidos. Hago énfasis, como reflexión final, en la importancia de la observación electoral internacional como uno de esos instrumentos, que no solo otorga mayor legitimidad a un proceso electoral, sino que genera una serie de incentivos para que los diferentes actores respeten la voluntad popular expresada en las urnas.

## **La participación ciudadana**

Si bien es cierto que la democracia participativa tiene sus límites por aspectos eminentemente prácticos, también lo es que la sustancia del sistema democrático es la participación popular.

La expresión participación ciudadana o participación política, designa, generalmente, una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político, el involucrase en manifestaciones, la contribución a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la intervención en los comicios, o en apoyo a determinado candidato en el curso de una campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política y otros.

Se pueden identificar al menos tres formas, o niveles de participación política. Una primera vendría a ser la presencia, que es la forma menos intensa y más marginal de participación política. Se trata de comportamientos especialmente receptivos o pasivos como la presencia en reuniones, la exposición voluntaria a mensajes políticos y, en general, situaciones en las cuales el individuo no hace aportación personal. La segunda sería la activación, la cual se da cuando el ciudadano desarrolla, de turno o fuera de una organización política, una serie de actividades de las cuales es delegado permanente, o de las que se encarga de vez en cuando, o bien, puede él mismo ser el promotor. Y finalmente la participación, que entendida en sentido estricto, se reserva a las situaciones en las cuales la persona contribuye directa o indirectamente en una situación política. Según Alain Touraine, esta contribución se suele dar en forma directa en contextos políticos muy reducidos, pues en la mayoría de los casos la contribución es indirecta, y se evidencia en la elección del personal delegado por un cierto periodo de tiempo.

Varios son los factores que condicionan la participación política. El principal lo constituye lo que podría ser llamado estructuras u oportunidades de participación política, que están determinadas por el ambiente en el cual la persona se mueve. Estas estructuras varían notablemente de sistema en sistema, e inclusive en el ámbito del mismo sistema. Aun estando muy difundidas, las estructuras de participación no bastan por sí solas donde la motivación a la participación es baja, o limitada a un grupo pequeño, y es en estos casos que las características de la cultura política se hacen sentir.

En suma puede decirse que amplios estratos sociales reciben insuficientes estímulos de participación política que, en todo caso, reciben estímulos contrarios que inducen

más bien a la abstención. En efecto, problemas como la poca o mala calidad de la información, por no decir desinformación, la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la injusticia son dilemas que erosionan la credibilidad en el sistema y disuaden a la ciudadanía de asumir su derecho y responsabilidad de ejercer su poder, es decir, de participar.

### **No todo lo que brilla es oro**

Numerosas investigaciones han seguido la pista a la evolución de la participación política en sociedades democráticas contemporáneas, demostrando que la realidad es muy distinta al ideal *rousseauano* de la democracia de ciudadanía activa y comprometida.<sup>4</sup> El ingreso de las masas en los mecanismos de la vida política es un hecho relativamente reciente -con la excepción de Estados Unidos- donde el sufragio universal y la igualdad del voto se lograron en las primeras décadas del siglo antepasado.

Lo mismo puede decirse de otras estructuras de participación como los partidos políticos. En gran parte de los países latinoamericanos, su continuidad ha sido con frecuencia interrumpida por experiencias de regímenes no democráticos. Tampoco la pertenencia y militancia son sinónimos de participación, tan solo una fracción reducida del total de los inscritos pasan a ser dirigentes de base, intermedios y nacionales.

En varios países, aún en aquellos de larga tradición democrática, los porcentajes de abstencionismo electoral llegan a grados elevados. El cuadro no mejora mucho si se considera la inscripción en asociaciones no explícitamente políticas que, sin embargo, ejercen con frecuencia un cierto peso en la vida política, y pueden verse como vehículos subsidiarios de participación política, como son sindicatos, asociaciones culturales, recreativas y religiosas. Si consideramos que las distintas formas de la participación política tienden a acumularse, y que los participantes terminan por ser marginados, entonces la situación es menos halagüeña.

Toda esta situación apunta a que las sociedades democráticas actuales han venido experimentando un proceso de desencanto respecto de las instituciones políticas y de lo relacionado con el manejo de la cosa pública. Este proceso se asienta en la

---

<sup>4</sup> Entre ellas ver: Spreafico y J. La Palombara (comps). *Elezioni e comportamento politico in Italia*. Milán: comunita, 1963; Verba, Sidney y Nie, Norman H. *Participation in America, politica democracy and social equality*. Chicago: University of Chicago Press, 1987, y; Garretón, Manuel Antonio. Los partidos y la transformación política de América Latina. FLACSO—Chile, 1993.

pérdida de representatividad de los partidos políticos y en la reducción de las áreas de acción del Estado. En el contexto de la realidad latinoamericana, tanto en naciones en proceso de consolidación democrática, como en aquellas de mayor tradición republicana, la ciudadanía experimenta lo que distintos autores han denominado “el alivio de liberarse de la política”, expresado como una total apatía respecto de esa vinculación con lo público.

No obstante esta tendencia a la apatía, paradójicamente existe un creciente interés ciudadano por promover una redistribución del poder que les permita tener acceso a las decisiones que les afectan y a participar en las instancias de control de la gestión estatal. La aspiración es a una sociedad en la cual el Estado no sea el definidor exclusivo de las políticas, en el tanto se busca mejorar y profundizar la democracia. La vía de esta propuesta es a través de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales también pueden presentar, en algunos casos, el riesgo de “corporativizar” la democracia, lo cual lejos de fortalecerla la podría debilitar aún más.

El problema es ontológico, no epistemológico. Tampoco trata sobre el método de la democracia. Se debe reconocer el disenso social, con base en el diálogo, el respeto y la tolerancia, pues es este desacuerdo el que permite profundizar la democracia y dialécticamente ir construyendo sociedades más libres, justas, abiertas, inclusivas e incluyentes.

### **Tendencias regionales**

La conformación de un nuevo mapa político latinoamericano permite estructurar algunas tendencias que reflejan los intereses colectivos en la región.

1. El equilibrio de fuerzas es inestable y ha cambiado en un mundo multipolar. Hay cambios en las relaciones de poder en un sistema pluricéntrico. Los actores redefinen los contextos, según sus capacidades y las alianzas que forjan. La globalización de la economía pone en duda el concepto mismo de economía nacional. Los Estados ya no son soberanos para determinar las políticas sociales y económicas y se muestran incapaces para controlar los flujos financieros, de información, la economía criminal y el terrorismo internacional. Ningún Estado por sí mismo, ni los más poderosos, pueden hacer frente a las nuevas amenazas globales como pandemias, crimen organizado, terrorismo y cambio climático, por mencionar algunos. Tampoco a nuevos riesgos globales y regionales que exigen

concertación interna e internacional, y mejorar la gobernabilidad y convivencia democrática.

2. En la actualidad tiempo y espacio son simultáneos en tiempo real y planetarios. La interdependencia ha generado mayor riqueza, mayor pluralidad y, al mismo tiempo, las amenazas se han globalizado. Los riesgos se han transnacionalizado. El mundo se encuentra en un acelerado proceso de cambios en las relaciones de poder y la región latinoamericana no es ajena a esto. Emergen nuevos actores globales y regionales. No hay certezas. Y en este escenario de grandes incertidumbres, se ha producido una ruptura de los paradigmas del sistema internacional. Las respuestas tradicionales a estos nuevos desafíos se transforman en problemas más que en soluciones.
3. Aunque el capitalismo es global, la oferta política y las elecciones no lo son. Estas son nacionales con una fuerte raigambre local, que genera grandes disonancias. Las decisiones referidas a temas de soberanía salen del ámbito nacional y de las élites nacionales. La percepción de las personas es que los gobiernos que eligen no tienen capacidad de mandar, que son los “mercados”, los acreedores, y las instituciones financieras internacionales, o “entes técnicos”, los que deciden. Esto produce un vaciamiento de la democracia. No hay poder en los gobiernos y los partidos políticos, no tienen capacidad de articulación para definir intereses y plantear respuestas a fenómenos ligados a la globalización.
4. Los procesos electorales hoy son la norma en la región y la democracia electoral está consolidada. Las elecciones poseen altos niveles de incertidumbre en los resultados y los resultados cada vez más tienden a ser ajustados. En las elecciones presidenciales el balotaje (o segunda ronda) es la regla en la mayoría de países en la región, con las excepciones de Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela, donde no se aplica.
5. La construcción democrática tiene un punto central en los procesos electorales que fundamentan la construcción de una democracia ciudadana basada en el reconocimiento de los derechos de todos. No obstante, la tendencia a un crecimiento del abstencionismo se fortalece, así como las dificultades para lograr mayorías sólidas en los parlamentos. Esto como resultado de la creciente apatía sobre la política y al sentimiento ciudadano de la debilidad sobre quiénes y lo que se decide en temas centrales de progreso y bienestar, dado el contexto global. Si

las personas eligen y los gobiernos no pueden decidir, entonces las elecciones y la política pierden valor.

6. La tendencia al cambio en la mayoría de los recientes procesos electorales en la región, generan grandes temores de retrocesos en aquellas poblaciones que se constituyeron en nuevos sectores medios. Estas diversas y frágiles nuevas clases medias, tienen las capacidades para definir las relaciones de poder por sus demandas y preferencias electorales. Apoyan la democracia, pero están insatisfechas con ella porque los resultados no logran reducir las vulnerabilidades y elevan los temores de recaer en situaciones de pobreza. Este escenario afecta la estabilidad política, la convivencia democrática y las oportunidades de gobernabilidad democrática.
7. En la actualidad los clivajes no son sólo políticos o económicos, son sociales. Las diferencias socio-culturales, referidas fundamentalmente a la disputa por los valores, han cobrado fuerza en América Latina y el mundo. La reivindicación de los derechos de grupos minoritarios e históricamente excluidos ha provocado una polarización social que ya no se basa en clivajes tradicionales como la clase social, sino en el posicionamiento individual frente a cuestiones como la diversidad, las migraciones, y los roles de género, entre otros.
8. El elemento religioso-evangélico ha estado presente a lo largo de las últimas campañas electorales en la región, lo cual es inédito en la historia reciente de países como Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Colombia, México y Brasil. En el caso de Costa Rica el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) un mes antes de concluir la primera ronda electoral, sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo y el reconocimiento de la identidad de género a personas trans, catapultó a los dos candidatos que estaban de últimos en las preferencias electorales y que terminan disputándose la presidencia de esa nación. Fabricio Alvarado asumió la postura conservadora/religiosa-evangélica, mientras que Carlos Alvarado consignó el voto más liberal/progresista. Hay que señalar que Costa Rica evitó por muy poco el peligro de un desliz autoritario. Esto probablemente se deba a que, como señala el Barómetro de las Américas, este país se encuentre entre los primeros cinco del continente con mayor apoyo a la democracia.
9. Los partidos políticos tienen una baja credibilidad relacionada con el descrédito de las élites políticas, el débil nexo con las nuevas clases emergentes, la creciente urbanización y la falta de adaptación a las nuevas formas de hacer política donde

los vínculos personales han dado paso a relaciones virtuales por medio de redes sociales. El descrédito de los partidos políticos es muy alto y esto erosiona al conjunto del sistema democrático y a las capacidades de una gobernabilidad democrática.

10. La heterogeneidad estructural de la región se refleja en la organización política de sus Estados, en la diversidad de sus sociedades, y en las opciones de políticas públicas aplicadas según los modelos democráticos de cada época. En la actualidad los espacios para regresiones antidemocráticas son reducidos, pero los espacios para “autoritarismos democráticos” se han incrementado. Ante estos desafíos la reafirmación democrática es fundamental, como lo expresa la Carta Democrática de las Américas suscrita en el año 2001. De allí que hay que democratizar la democracia.

### **La democracia en crisis**

A modo de conclusión, podemos señalar que diversos elementos de análisis dan cuenta de que hay una crisis del modelo de democracia liberal-representativa. Las personas en la actualidad tienen acceso con más facilidad al conocimiento y la información, que les permite darse cuenta que esta forma de gobierno no representa, ni satisface, sus intereses. Las y los ciudadanos quieren tener voz e incidencia en todo cuanto les afecta, y no están dispuestos a ser gobernados por un sistema que tiene sólo la cualidad de ser el “el menos malo”, según la célebre frase de Winston Churchill. De ahí las demandas ciudadanas por una mayor participación. Hay que tener en cuenta que la democracia, como modelo de organización política dinámico es perfectible y nada impide que se consolide de otra manera, más en consonancia con lo que se espera de ella, y a las necesidades de los nuevos tiempos. Las sociedades modernas tienden a ser cada día más complejas, más diversas, más plurales, con muchos problemas de difícil resolución. La solución precisa una ciudadanía madura y responsable, en pleno ejercicio de las responsabilidades políticas, económicas, sociales y culturales de civilidad, para lo cual se requiere repensar no sólo la política, también la condición del ciudadano.

Según el Barómetro de las Américas, el apoyo a la democracia en la región ha caído más del 10% en la última década, pasando del 68.4% en 2006 al 57.8% en 2016/2017. Un análisis de este fenómeno pone de relieve las deudas de la democracia: la corrupción, la impunidad, la inseguridad, las violencias, las desigualdades persistentes

y la pobreza. Estos son males que siguen aquejando la región latinoamericana y derivan en desconfianza, animadversión, desafección y descontento con el sistema político. Estas condiciones crean un terreno fértil para el surgimiento de alternativas autoritarias o populistas de distinto signo ideológico. Fenómeno que no es exclusivo de la región latinoamericana.

El concepto de ciudadanía idóneo para estos tiempos, tiene que unir la racionalidad de la justicia con el sentimiento de pertenecer a una comunidad y su afán de participar en ella. Hay que tener en cuenta que sólo quien se siente reconocido por una comunidad puede sentirse motivado a integrarse y comprometerse activamente con dicha comunidad. Por eso la importancia de acrecentar la sensibilidad social y sentirse miembro de la colectividad para romper con el individualismo que invade las democracias actuales. En realidad, los individuos deberían poder asumir su ciudadanía haciéndose cargo de la injusticia dentro y fuera de la propia comunidad política, y cargando con su responsabilidad para articular, desde ella, y con las mediaciones políticas pertinentes, una práctica solidaria eficaz. Además, es necesario ampliar la noción clásica de ciudadanía para integrar el pluralismo de las sociedades actuales. Por tanto, la ciudadanía activa y social debe ser también multicultural.

La democratización de la sociedad civil es la premisa necesaria e ineludible para la existencia de un Estado democrático, lo que, a la vez, es el motor de su democratización y viceversa. Por tanto, el propio Estado requiere ser democratizado en sus instituciones que se deben abrir a la sociedad. Ello pasa por una profundización en la descentralización no sólo administrativa, sino política a todos los niveles, con estructuras de decisión política más cerca de los ciudadanos.

Para hacer frente a estos nuevos desafíos hace falta ir más allá de las expresiones tradicionales de participación, para lo cual, la democracia debe trascender su carácter meramente electoral. Se hace necesaria una participación que implique, también, participación en la vida social y política, así como en la distribución de la riqueza.

El nuevo concepto de democracia requiere del aporte de todos los agentes sociales. El reto del nuevo siglo es construir la democracia llenando el concepto de contenido y de proyección universal, porque la globalización económica puede abrir espacio a una globalización política y ética, sobre la que se asiente un mundo más justo y humano. Este es un reto que ha asumido la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), institución internacional e intergubernamental que ha trabajado desde

1957 en el desarrollo integral de la región. La institución ha trabajado en conjunto con otros organismos, gobiernos y entidades académicas para la promoción del conocimiento crítico, siendo la preservación de la democracia en la región uno de los desafíos más relevantes a abordar.

Es en este marco la International Studies Association (ISA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), realizaron la Conferencia Internacional Conjunta de **“Reconfiguraciones de poder. Respuestas regionales y globales en tiempos de incertidumbre”**. La publicación que se presenta a continuación reúne los artículos presentados en las mesas organizadas por la Secretaría General de la FLACSO, en las cuales participaron destacados (as) académicos (as) de la región, como se detalla a continuación:

En el primer artículo, José Antonio Sanahuja, aborda y desarrolla *“El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal”*. Diez años después de iniciarse la crisis económica global, una nueva revolución tecnológica y productiva parece haber cerrado la etapa de la globalización, tal y como esta se definió a mediados de los años noventa. Esto se explica por el cambio de tendencia global que, más allá de especificidades nacionales, anuncia el ascenso del nacionalismo y de la ultraderecha en el sistema internacional. Ese ascenso expresa un proceso de repolitización y contestación de las normas e instituciones del orden internacional liberal. Este trabajo examina los factores causales del ascenso de la extrema derecha, y su proyección al escenario internacional a través de la nueva matriz de política exterior de corte nacionalista impulsada por los “nuevos patriotas” en el poder en Estados Unidos, Rusia, China, Brasil y otros países.

Seguidamente se destaca el trabajo de Gerardo Caetano, Camilo López Burian y Carlos Luján sobre *“Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región”*. En él abordan la coyuntura actual del continente latinoamericano y sus dinámicas políticas internacionales, partiendo del vínculo teórico entre las dimensiones doméstica e internacional. El trabajo se articula en cuatro apartados sustantivos, el primero se centra en el análisis del regionalismo, la integración regional y sus complementariedades y diferencias así como su impacto en las políticas exteriores de los países sudamericanos y México hacia la región. El segundo perfila una visión crítica acerca de las pautas de inserción internacional “realmente existentes” durante el “ciclo de los gobiernos progresistas” y su “década social”. (2004-2014)

incorporando los principales elementos que han sustentado las discusiones todavía vigentes a propósito del llamado “regionalismo post-neoliberal”<sup>5</sup> en el continente. El tercero refiere a las políticas exteriores de países de la región con el fin de captar los giros, en términos de cambio de orientación, que han registrado; y el cuarto refiere al análisis de las opiniones vertidas por los académicos encuestados sobre la estructura mundial, en términos de número de polos, tanto del sistema internacional como de la región, tomando en cuenta las dinámicas de competencia y cooperación que se registran, teniendo las opiniones analizadas como horizonte temporal los próximos diez años.

Por su parte, Diana Tussie, desarrolla su análisis sobre *“La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina”*. En este trabajo se propone analizar los grandes trazos de la reconfiguración en marcha. El trabajo se desarrolla en cuatro partes. En primer lugar, analiza el desarrollo de la evolución de China a nivel global para en un segundo paso mostrar brevemente su despliegue en América Latina. En tercer lugar, analiza las resistencias sociales y algunas fricciones políticas con las cuales este avance se enfrenta. Por último, cierra con algunas reflexiones que remiten a cómo se desarrolla la crisis venezolana en este escenario de fricciones estratégicas.

Seguidamente, Francisco Rojas Aravena, en su artículo *“El multilateralismo latinoamericano a la deriva”*, presenta un análisis del contexto de América Latina en un periodo de fragmentación e incertidumbre. América Latina es una región heterogénea, desde el punto de vista de las capacidades de sus Estados, en lo económico, su inserción económica y financiera internacional así como en su ámbito político. En la región se expresan nuevos poderes, y diversos micropoderes, que tienden a la fragmentación institucional y a una hiper dispersión de la capacidad de poder de los distintos actores sociales y en particular del Estado. En este marco heterogéneo de la región, lo que se destaca es un liderazgo regional disminuido, con una ausencia fundamental, la expresión una sola voz de América Latina y el Caribe.

Luego, en el artículo *“El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?”*, elaborado por Cintia Quiliconi y Lorena Herrera-Vinelli, se destaca que en la región latinoamericana se han producido

---

<sup>5</sup> Sobre este enfoque puede consultarse McDonald y Rückert (2009), Rovira (2011) y Grugel y Riggiozzi (2012), entre otros.

profundas transformaciones domésticas y estructurales en los últimos años, mismas que han direccionado el retorno a una agenda regional neoliberal con foco en temas comerciales. Dicha agenda, abandonada en la década de los años 2000, se materializa en respuesta a la configuración de un escenario caracterizado por ciclos políticos y económicos cambiantes, donde el fin del boom de los *commodities* y el cambio de régimen en varios países sudamericanos hacia la derecha han retornado la agenda comercial al centro de los debates sobre regionalismo. En este escenario cambiante y de un aparente fin de ciclo del regionalismo llamado post-liberal o post-hegemónico, la Alianza del Pacífico aparece como el único acuerdo que prospera en la región. El capítulo argumenta que, a pesar de ello, la Alianza del Pacífico es aún un esquema incipiente que ha avanzado debido a la confluencia de compromisos previos tomados por sus miembros en acuerdos bilaterales y a una coincidencia de gobiernos de corte aperturista en términos de comercio que puede verse perjudicada por la llegada de un gobierno de corte menos neoliberal en México.

El libro finaliza con el artículo elaborado por Luis Maira, “*La experiencia de UNASUR en la perspectiva de la integración latinoamericana: Logros y restricciones*”. El artículo se hace cargo del debate que se desarrollaba en 2018 sobre UNASUR, y cómo este estaba estrechamente ligado a las actuaciones de ese organismo en la crisis venezolana y a los anuncios de diversos gobiernos miembros de congelar su participación en éste y, en el caso de Colombia, retirarse definitivamente. Pero el análisis aquí se sitúa en un examen más amplio sobre la suerte que ha tenido en el continente el objetivo de la integración y las numerosas tentativas de crear instituciones que reflejen tal decisión. Desde una perspectiva histórica resulta evidente que, desde la formación de los países latinoamericanos, este objetivo estuvo presente. Su primera expresión fue política y tuvo su eje, fallido, en la Cumbre Anfictiónica de Panamá de 1826. Tras su fracaso, no ha vuelto a haber intentos orgánicos de una Confederación de países latinoamericanos. Pero, desde 1945, existen varias propuestas de integración económica, algunas de toda América Latina u otras de sus subregiones. Tras la Posguerra Fría, la modalidad orgánica de estos esfuerzos pasó a la aceptación de dos Américas Latinas: una del Norte y otra del Sur, lo que se reforzó en septiembre de 2001, luego del atentado de las Torres Gemelas. Este impulso, por otra parte, coincidió con un respaldo brasilero en la misma dirección del que nació primero la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), que en 2007 se convirtió en UNASUR. El trabajo busca subrayar que UNASUR tuvo un enfoque original de integración combinando objetivos económicos, políticos y culturales y que desempeñó una labor positiva al crear Consejos de Políticas Públicas Suramericanas. Además,

también fue un efectivo lugar de encuentro y decisiones para que los Jefes de Estado de la subregión resolvieran crisis que podrían haber llegado a ser muy agudas (como ocurrió con la confrontación interna del Presidente Evo Morales en Bolivia con un grupo de gobernadores, o los desacuerdos con el gobierno del Presidente Uribe por la suscripción de siete tratados de ayuda militar con Estados Unidos). Al mismo tiempo, UNASUR tuvo deficiencias institucionales desde sus orígenes, como la exigencia de la unanimidad para todos sus acuerdos y se fue politizando en extremo con el avance de la crisis venezolana. Ante eso, sin embargo, la respuesta no debiera ser disolver lo que en su momento fue una importante creación, sino producir un nuevo comienzo que defina, su Estatuto Jurídico y las tareas que hay que encomendarle en el futuro inmediato.

Agradezco a los(as) autores(as) de estos artículos el aporte de cada uno ellos(as) a esta obra. También agradezco la labor realizada por el equipo de la Coordinación Regional de Cooperación Internacional e Investigación de FLACSO Secretaría General, en el desarrollo de esta publicación. Este libro ha sido exitoso en recopilar las distintas perspectivas con respecto a la situación de América Latina y el Caribe ante el nuevo orden internacional, con el objetivo de contribuir al debate sobre el futuro de la región y de sus habitantes.

## Referencias bibliográficas

- Altimir, Oscar, Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis. (eds.). *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL y SEGIB. 2008.
- Altmann Borbón, Josette. “Desigualdad y cohesión social: Repensar la política pública para la justicia social”. En: *Pensamiento Iberoamericano*, 3° Época/02/2017. [https://issuu.com/segibpdf/docs/josette\\_althmann\\_borbon](https://issuu.com/segibpdf/docs/josette_althmann_borbon)
- Altmann Borbón, Josette. (2015) *Modelos de Desarrollo, Alianzas Políticas e Integración Latinoamericana*. Universidad de Leiden, Holanda. <http://hdl.handle.net/1887/32789>
- Altmann Borbón, Josette. (2015) “Fortalecimiento de la justicia en el desarrollo democrático de una ciudadanía incluyente.” En: Ahrens, Helen; Rojas Aravena, Francisco; Sainz Borgo, Juan Carlos (Eds). *El Acceso a la Justicia en América Latina: Retos y Desafíos*. San José, Costa Rica: Universidad para la Paz.
- Altmann Borbón, Josette, Beirute, Tatiana, Falconí, Fander y Rojas Aravena, Francisco (Coords). (2011) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General/AECID. <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/AL%20y%20el%20Caribe-Perspectivas%20de%20desarrollo%20y%20coincidencias%20para%20la%20transformaci%F3n%20del%20Estado.pdf>
- Altmann Borbón, Josette. (2011) “Desarrollo: Medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática.” En: Rojas Aravena, Francisco. (Coord). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General/AECID. [http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Cumbres/Iberoamerica\\_Distintas\\_miradas\\_diferentes\\_caminos\\_para\\_metas\\_compartidas\\_El\\_bienestar\\_y\\_eldesarrollo.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Cumbres/Iberoamerica_Distintas_miradas_diferentes_caminos_para_metas_compartidas_El_bienestar_y_eldesarrollo.pdf)

- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Coords). (2009) “Efectos sociales de la crisis financiera mundial”. Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, 2009. Disponible en: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)
- Altmann Borbón, Josette. (2007) “Democratizar la Democracia en América Latina. De la democracia electoral a la participativa”. En: Nombres Propios. Madrid, España, Fundación Carolina.
- Argüello, Jorge. Varios centros y varios sures. Fundación Embajada Abierta. Foro argentino de debate sobre la actualidad internacional. 2018. Disponible en: [https://www.embajadaabierta.org/single-post/2018/06/25/Varios-centros-y-varios-sures-por-Jorge-Arg%C3%BCello?mkt\\_hm=2&utm\\_admin=58404&utm\\_campaign=Articulo\\_Varios\\_centros\\_y\\_varios\\_sures&utm\\_medium=email&utm\\_source=email\\_marketing](https://www.embajadaabierta.org/single-post/2018/06/25/Varios-centros-y-varios-sures-por-Jorge-Arg%C3%BCello?mkt_hm=2&utm_admin=58404&utm_campaign=Articulo_Varios_centros_y_varios_sures&utm_medium=email&utm_source=email_marketing)
- Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.), Desarrollo e igualdad: El pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018, Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); OCDE/CAF/CEPAL. Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo. Éditions OCDE, París. 2018. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>
- Carpio, Jaime. Los nuevos paradigmas de desarrollo en América Latina. El Sumak Kawsay en Ecuador. Tesis doctoral, Alicante, Universidad de Alicante. 2015.
- Castro, Francisca. Clases Medias en América Latina. Documento de trabajo ISCO—N°20, Serie, desafíos a la Representación. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. 2015.
- Cortina, Adela. La ética de la sociedad civil. Anaya, Madrid, 1994.
- Cortina, Adela. Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Alianza Editorial, Madrid, 1999.

- Ferreira Rubio, Delia. Pendientes en transparencia. Buenos Aires, Argentina. Periódico El Clarín, opinión, 11 de enero de 2018.
- Franco, Rolando, Hopenhayn, Martín y León, Arturo. (coords.). Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias. Estado de México, CEPAL. 2010.
- Garretón, Manuel Antonio. Los partidos y la transformación política de América Latina. FLACSO—Chile, 1993.
- LAPOP—Proyecto de Opinión Pública de América Latina. Reporte regional comparativo del Barómetro de las Américas 2016/17: “The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance”.
- [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB201617\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V2\\_FINAL\\_090117\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB201617_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf)
- Mouffe, Chantal. Deliberative democracy or agonistic pluralism. Viena, Austria. Political Science Series, Institute for Advance Studies, 2000.
- Mouffe, Chantal. Política agonística en un mundo multipolar. Barcelona, España. CIDOB, N°15, 2010.
- Paramio, Ludolfo. Economía y política de las clases medias en América Latina. Revista Nueva Sociedad N° 229, septiembre-octubre de 2010, ISSN: 0251-3552.
- Penfold, Michael y Rodríguez, Guillermo. La creciente pero vulnerable clase media en América Latina. Patrones de expansión, valores y preferencias. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N°17. CAF. 2014.
- Puscas, Vasile. Management of Post-Crisis Global Interdependence. Institute for International Studies. International Economic Congress, Berlin, 2010.

- Rojas Aravena, Francisco. (2017) “América Latina en un ciclo de baja y con pocas señales esperanzadoras”. En: Pensamiento Iberoamericano, 3º Época/01/2016. [https://issuu.com/segibpdf/docs/francisco\\_rojas\\_aravena](https://issuu.com/segibpdf/docs/francisco_rojas_aravena)
- Spreafico y J. La Palombara (comps). Elezioni e comportamento político en Italia. Milán: Comunita, 1963.
- Touraine, Alain. ¿Qué es la democracia? Montevideo: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Touraine, Alain. Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy. Editorial Paidós, Buenos Aires, 2006.
- Verba, Sidney y Nie, Norman H. Participation in America, politica democracy and social equality. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- Wright, Thomas. Sifting through Interdependence. Center for Strategic and International Studies, The Washington Quarterly, 36(4), 2013, pp. 7-23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2013.861706>

## **El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal**

*José Antonio Sanahuja<sup>6</sup>*

**Resumen:** *Diez años después de iniciarse la crisis económica global, una nueva revolución tecnológica y productiva parece haber cerrado la etapa de la globalización, tal y como esta se definió a mediados de los años noventa. Pero el cambio más importante que explica ese cambio de ciclo histórico es el cambio de tendencia global que, más allá de especificidades nacionales, anuncia el ascenso del nacionalismo y de la ultraderecha en el sistema internacional. Ese ascenso expresa un proceso de repolitización y contestación de las normas e instituciones del orden internacional liberal. Este trabajo examina los factores causales del ascenso de la extrema derecha, y su proyección al escenario internacional a través de la nueva matriz de política exterior de corte nacionalista impulsada por los “nuevos patriotas” en el poder en Estados Unidos, Rusia, China, Brasil y otros países.*

**Palabras clave:** Globalización, extrema derecha, nacionalismo, orden internacional

### **Crisis de globalización y fin de un ciclo histórico: Estructura y agencia**

¿Qué significado tendrá la crisis económica de 2008 en los libros de historia del futuro? Siendo la más grave recesión de la historia contemporánea desde el crack de 1929 y la “Gran Depresión”, ya se encuentra entre los hitos que han marcado el inicio del siglo XXI. Pero la historiografía futura quizás otorgue a ese acontecimiento un significado mayor: el de hito o parteaguas que marca el fin de la etapa de la globalización, al menos tal y como se esta se definió con el cambio de milenio. Es cierto que los límites temporales de la globalización son bastante imprecisos, pero en retrospectiva parece un ciclo claramente identificable: se iniciaría en los años ochenta del pasado siglo como etapa dominada por la expansión global del mercado de capitales, nuevos patrones de producción basados en cadenas de suministro transnacionales, y liberalización comercial y financiera, vía programas de ajuste

---

<sup>6</sup> Director de la Fundación Carolina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática.

estructural y acuerdos de libre comercio en el caso de los países en desarrollo; vía apertura económica en Europa Oriental, tras la caída del bloque del Este; mercado único en la UE; o “capitalismo de Estado” en el caso de China. Esa etapa, que se prolongó por unos 35 años, ha sido más larga y tal vez de efectos más profundos que el ciclo anterior de Guerra Fría y expansión económica de posguerra hasta la crisis del petróleo. Dominada por un amplio consenso en torno al liberalismo económico, y no tan amplio en torno a la democracia liberal, la globalización puede así ser interpretada como un caso de orden hegemónico en expansión, relativamente estable y prolongado. Significó, en suma, tanto la universalización del liberalismo de posguerra, como su redefinición y profundización a través de la ideología neoliberal y la transnacionalización económica, una vez libre de las ataduras de las políticas keynesianas, y de los condicionantes geopolíticos de la Guerra Fría (Sanahuja 2017).

En una perspectiva histórica, la crisis de 2008 puede ser el hito que marque el final de ese ciclo histórico y de ese orden hegemónico. En esa crisis se pusieron de manifiesto los límites sistémicos de un modelo de globalización altamente financiarizado y carente de regulación. Pero las dinámicas económicas posteriores, más que indicar el retorno al modelo anterior, parecen anunciar una nueva fase: la que supone una revolución tecnológica ya en curso basada en la automatización, la inteligencia artificial, y las plataformas digitales, todo lo cual empieza a poner en cuestión el modelo productivo y la división internacional del trabajo en las que se basaba la globalización. También apuntan en esta dirección procesos como el ascenso de los países emergentes, que no se ajusta al tradicional patrón de multilateralismo hegemónico heredado del orden de posguerra. Como ocurrió con la fase de posguerra, el orden internacional de la Guerra Fría fue estable, pero no estático, y en su seno se produjeron importantes transformaciones que, a la postre, explican su final. La globalización, que ha supuesto tres décadas de transnacionalización económica y la consiguiente redistribución de capacidades productivas, significó un amplio proceso global de difusión del poder y la riqueza.

Todo lo descrito hasta ahora se ubica en el ámbito de las estructuras profundas del sistema internacional, y de un cambio estructural cuyo desarrollo se observa a través de ciclos de *longue durée*, según los definió el historiador Fernando Braudel. De estos procesos, que aquí apenas se esbozan, hemos dado cuenta en otra parte<sup>7</sup>. Pero no menos importantes son los factores de agencia. La definición precisa de las relaciones causales que surgen de

---

<sup>7</sup> Véase, en particular, el análisis de la crisis de la globalización como crisis de hegemonía, basado en el método neogramsciano de las estructuras históricas de Robert W. Cox, presentado en Sanahuja 2017.

la interacción entre agencia y estructura es objeto de una larga disputa académica, que no se aborda en estas páginas. Pero cabe observar la estrecha relación que existe entre los cambios sociales profundos generados por la globalización y su crisis a partir de 2008, el ascenso de fuerzas políticas nacionalistas y de ultraderecha, y el cuestionamiento del orden liberal en el que se ha basado la globalización.

El ascenso de estas fuerzas supone la “repolitización” y consiguiente contestación de normas, discursos y valores liberales que, al interior de los Estados y en el plano regional y/o global, antes concitaban amplios consensos en la sociedad y, por lo tanto, estaban fuera del debate político. La extrema derecha está poniendo en cuestión, desde la escena política nacional, los principios, normas e instituciones del internacionalismo liberal contemporáneo que han sustentado el ciclo histórico de la globalización, incluyendo las organizaciones y procesos de integración regional, como la Unión Europea (UE).

No se trata solo del triunfo electoral de Donald Trump, del *Brexit*, del ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE, de la aparición desacomplejada de “democracias iliberales” que violentan el estado de derecho en Polonia o Hungría, o de la captura y bloqueo de la política española por un enfrentamiento en clave nacionalista entre el independentismo catalán y la derecha, cada vez más escorada hacia un nacionalismo radical. Esas tendencias se extienden a los partidos tradicionales, que a menudo asumen y normalizan esas posiciones para evitar perder votos o respaldo social. Como reconoció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2016, *“Nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones”* (Juncker, 2016: 6).

El ascenso de esas fuerzas ha sido más intenso y con mayores efectos en los países avanzados, pero el fenómeno no se limita a ellos. Distintas formas de nacionalismo se afianzan también en la Federación Rusa y en otros países emergentes, como Turquía, Indonesia, la India o Filipinas, y alientan procesos de involución en otros países. En China, donde el nacionalismo parece haber sustituido al comunismo como ideología oficial, el clásico guion liberal que vincula de forma determinante el crecimiento y la apertura económica con el ascenso de las clases medias y el cambio político hacia la democracia y el pluralismo no se ha cumplido. Por el contrario, el país parece ir en la dirección opuesta con las reformas constitucionales de 2018, que afianzan el poder de Xi-Jinping, y el afianzamiento de un distópico Estado “tecnopolicial” basado en un

estricto control social. En América Latina también emerge en países con una cultura democrática afianzada, como Costa Rica, con el sorpresivo ascenso del pastor evangélico ultraconservador Fabricio Alvarado, que estuvo muy cerca del triunfo electoral en las elecciones de 2018 en ese país; o en el gigante brasileño, a través del extremismo de Jair Bolsonaro, que desde una posición marginal en los primeros sondeos electorales ascendió con rapidez hasta alcanzar una amplia victoria electoral en octubre de 2018.

Todos estos procesos presentan rasgos nacionales diferenciados, y en gran medida responden, en términos de sus factores causales, a lógicas y mediaciones nacionales. Por ello, demandan análisis detallado y clarificación conceptual en cuanto a ideología, discursos y estrategias. Pero, más allá de las variaciones nacionales, cabe afirmar que son la expresión de una tendencia global: La triunfante expansión global de la democracia liberal y la economía de mercado que caracterizó a la posguerra fría y alimentó el optimismo del “fin de la historia”, según la expresión de Francis Fukuyama (1992), parece haber terminado, y la tendencia ahora tiene el signo contrario. Países que contaban con democracias consolidadas, o en proceso de consolidación, ahora están gobernados por líderes nacionalistas y populistas de derecha o ultraderecha que ponen en cuestión el pluralismo político y social, el estado de derecho, las garantías propias de los regímenes democráticos, y otros elementos característicos de las sociedades abiertas, que promueven además discursos contrarios a la globalización y a la inmigración, securitarios y defensivos, y distintas expresiones del nacionalismo e incluso del nativismo. Se empieza a asumir, incluso, la compatibilidad del libre mercado con modelos políticos autoritarios o con “democracias iliberales”, como ya ocurrió en América Latina en los años setenta. Si el final de la Guerra Fría fue parte de la “tercera ola” de la democracia, tras la crisis de 2008 se estaría asistiendo a una oleada anti-liberal y nacionalista impulsada por el ascenso, a escala global, de la extrema derecha y el nacionalismo extremo. Su efecto disruptivo tanto en los sistemas políticos y de partidos nacionales como en el sistema político internacional podrían interpretarse como indicadores de lo que en las categorías neogramscianas se denomina “crisis orgánica” derivada tanto de transformaciones económicas, como del debilitamiento de los consensos y los mecanismos de dominación por consentimiento del “bloque histórico” imperante.

## **Fuerzas sociales en cambio y orden internacional**

Como ha afirmado John Ikenberry, el orden liberal no se está viendo cuestionado solo ni principalmente por una “crisis E. H. Carr” —es decir, en clave de multipolaridad, juego geopolítico y supuestos “dilemas de Tucídides” entre grandes potencias— sino

por una “crisis K. Polanyi”, relacionada más con una “gran transformación” que afecta a sus bases económicas y sociales y las asunciones colectivas sobre democracia social, y que por ello pone en cuestión la legitimidad del sistema (Ikenberry 2018: 10). Se trataría de un desplazamiento del poder del trabajo hacia el capital, con la anuencia e incluso la activa colaboración de los Estados, que como se indicará estaría en el origen de la reacción popular y populista en alza en muchos lugares. Además del fracaso de sus supuestos de auto-regulación, para muchos colectivos la globalización también ha incumplido sus promesas de inclusión social, al generar brechas sociales crecientes y al tiempo, debilitar la capacidad estatal para atenderlas, y generar miedo e incertidumbre ante cambios y amenazas que ni el Estado ni las elites tradicionales parecen capaces de conjurar.

Tanto en los países en desarrollo como en los emergentes y los avanzados se evidencia, con pocas excepciones, un marcado aumento de la desigualdad asociado a la globalización, que en algunos casos se acelera con la crisis económica iniciada en 2008. En los países avanzados, incluso allí donde las tasas de desempleo son bajas, se erosionan los pactos sociales nacionales, la estructura del empleo se torna más dual entre los sectores de bajos ingresos y ocupaciones más precarias, y aquellos, más calificados y/o más protegidos, cuyas rentas aumentan o sufren en menor medida las presiones competitivas mencionadas. En conjunto, aumenta la inseguridad laboral y respecto a la capacidad de protección del Estado. En los países emergentes, por el contrario, se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas. Aunque es un proceso en el que existen muchas e importantes variaciones nacionales, los procesos de globalización y transnacionalización, en conjunto, constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales y de sus élites tradicionales para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva estatura económica pareciera otorgarles. Ello limita la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional.

La crisis de gobernanza y las dificultades de los Estados y en particular de las democracias occidentales para hacer frente a las brechas sociales y la incertidumbre generadas por la globalización han tenido efectos múltiples. Hay que subrayar que el orden liberal de posguerra no se limitó a un conjunto de principios y normas internacionales, sino que hunde sus raíces en una concepción de democracia social que, fundada en el ciclo productivo fordista, integró a los trabajadores, el Estado y el capital en lo que puede

entenderse como un amplio pacto social y corporativo tripartito. De acuerdo con la conceptualización de Cox (1981) o de Gill (1995, 2008), se trata de una particular “forma de Estado” contingente a esa estructura histórica, que suponía un modelo de democracia social que reconocía amplios derechos sociales y laborales, establecía mecanismos avanzados de protección, e institucionalizaba tanto la participación laboral en la gestión económica, a través de la negociación colectiva, como en el sistema político, a través de partidos obreros y sindicatos de amplia base (Sanahuja 2015). A cambio, ello otorgó la necesaria legitimidad y atractivo a las democracias occidentales frente al bloque soviético, asegurando la lealtad de los trabajadores y sus organizaciones políticas y sindicales, orientadas a la socialdemocracia o el “eurocomunismo”. Como señaló Tony Judt (2005: 544), la clase obrera, en parte subsumida en una clase media de amplio espectro, tuvo por primera vez un interés material el sostenimiento y consolidación del Estado social y democrático de derecho, a diferencia de lo ocurrido en el periodo de entreguerras. Con ello, la estabilidad y la paz social en el ámbito doméstico se entrelazaba con las lógicas de seguridad de la Guerra Fría (Hobsbawn 1995; Jayasuriya 2010). En suma, estos pactos sociales y el modelo “corporativo” de relaciones laborales era funcional al modelo productivo fordista de dos maneras: por un lado, evitaron la reaparición de las cíclicas crisis de sobreproducción o de demanda insuficiente que habían contribuido, por ejemplo, a la Gran Depresión de los años treinta. Por otro, garantizaron la estabilidad política y la “paz social” que Occidente requería para enfrentarse al bloque comunista. Como señaló Eric Hobsbawn (1995: 278), el miedo al comunismo también jugó un papel decisivo, pues estos pactos sociales permitieron integrar en el sistema, en una lógica corporativa, a los trabajadores y sus partidos y sindicatos, que se adscribieron a la socialdemocracia o al “eurocomunismo”.

Este modelo corporativo tripartito, que integraba al Estado, al capital y al trabajo, se desarrolló plenamente en los países avanzados de Occidente, pero las políticas nacionalistas y desarrollistas del periodo postcolonial, a menudo respaldadas por mecanismos financieros, comerciales y de ayuda económica y militar de Estados Unidos y sus aliados occidentales, significaron en algunos casos una notable ampliación de la ciudadanía y fórmulas inéditas de democracia social —en otros casos fue al contrario, con distintas fórmulas de modernización autoritaria, incluso regímenes dictatoriales—, que contribuyeron a su alineamiento con el bloque occidental.

En términos de cambio estructural, el fin de la Guerra Fría hizo desaparecer algunos de los factores geopolíticos en los que se basó el orden internacional liberal y alentaban la continuidad de esos mecanismos de vinculación de los trabajadores

con las democracias occidentales. En paralelo, las dinámicas económicas de la globalización han supuesto una fuerte erosión de ese modelo de democracia social, debilitado por procesos de transnacionalización productiva y de liberalización de los mercados en los que el Estado dejó de asumir ese rol protector. Como señala acertadamente John Ikenberry (2018), la “tercera ola” democrática de los noventa, a la vez causa y consecuencia del colapso del bloque soviético, supuso la expansión global de los derechos políticos, pero al estar vinculada al neoliberalismo económico también significó mayor desigualdad, crisis fiscal y una marcada erosión del componente económico y social de la ciudadanía, tanto en los países avanzados como en aquellos países en desarrollo que habían establecido diversos modelos de pacto social. La recurrente crisis de legitimidad de resultado que ha acompañado a esa ola democratizadora es el producto directo de esa contradicción. Ello explicaría distintos ciclos de contestación como el que atravesó América Latina al inicio de los 2000, con el ascenso de fuerzas progresistas y en particular de las autodenominadas “bolivarianas” que articularon la respuesta social y política frente a una crisis de la región, entre 1998 y 2003, percibida como consecuencia de la globalización neoliberal; o el ciclo de contestación que se observa en los países avanzados desde una crisis de 2008 que también generó un descontento social de amplio espectro, especialmente en los sectores más desprotegidos frente a la globalización. Ante esos factores, que cabría ubicar en la estructura, surgen nuevos actores —verdaderos entrepreneurs políticos— que han sabido sacar partido de ese descontento, ante la pasividad o indolencia de las elites y las fuerzas políticas tradicionales —de nuevo, factores de agencia— y con ello han impulsado el ascenso de nuevas o renovadas fuerzas de extrema derecha. En uno y otro caso estas fuerzas se nutren del descontento social con la globalización y sus efectos —factores de estructura—, aunque las expresiones políticas de contestación sean distintas y se hayan ubicado en distintos lugares del espectro político, e incluso en posiciones opuestas.

### **Contestación y repolitización: El orden internacional liberal en cuestión**

El más reciente ciclo de contestación en los países avanzados se ha descrito e interpretado como expresión del “retorno de la política” y de la repolitización de cuestiones hasta entonces objeto de consenso dentro del orden internacional liberal (Zürn 2014; Grande y Hutter 2016), como el libre comercio, los derechos humanos, o la integración europea (Grande y Kriesi 2015; Hoeglinger 2016), así como la politización de cuestiones como las migraciones, que de esa manera adquieren una prominencia política mucho mayor que en el pasado. Con ello, llega

a su fin, o entra en una profunda crisis el hasta ahora apenas cuestionado reinado tecnocrático del liberalismo y el neoliberalismo, fuera en su versión de centroderecha o socialdemócrata, en el que el espacio de lo político se reducía a la confrontación electoral en torno a cuestiones que no suponían la impugnación de ese orden (Zürn 2014; Pelfini 2017). La crisis de 2008, unida a otros riesgos de la globalización, suponen incertidumbre y miedo a un futuro que se percibe como amenaza, tanto para las generaciones presentes (pensiones) como para las futuras (empleo y precariedad), y la gestión liberal y tecnocrática de la globalización no parece capaz de conjurar esa incertidumbre, ni de ofrecer garantías creíbles de protección de la sociedad ante contingencias y riesgos globales (Zürn y De Wilde 2016; Pelfini 2017: 61). Se hunde así la credibilidad de las narrativas de progreso de la posguerra fría y la globalización, tanto en la versión cosmopolita de la socialdemocracia, que se muestra irrelevante y/o inaplicable, como en la variante neoliberal, más arrogante e insensible a la desazón de las clases medias y bajas, e igualmente ineficaz (Garcés 2017: 16).

Este proceso de politización, contestación y crisis de consensos dominantes ha sido en muchos casos abordado desde explicaciones centradas en la agencia, y en particular, en la irrupción de nuevos actores políticos y en la forma en la que constituyen, orientan o aprovechan el impulso de las preferencias de los votantes o de distintos grupos sociales (Dolezal 2012, Grande et al. 2018). De manera general, politización significa que las decisiones colectivas vinculantes se tornan en objeto de discusión pública, pudiendo llegar a definir nuevas divisorias o clivajes políticos. Para Zürn (2014: 50), se trata del proceso por medio del cual los poderes que toman decisiones y las interpretaciones de los hechos y las circunstancias asociadas a estas son llevados a la esfera política, sea al subsistema político, o al espacio político, siendo este último aquel en el que existe comunicación pública, toma de conciencia, movilización y contestación de las decisiones colectivas vinculantes referidas al bien común.

Generalmente, esos procesos han tenido lugar en las arenas políticas nacionales, salvo en circunstancias extraordinarias, como la guerra. El elemento nuevo que ha traído la globalización sería la politización por parte de los actores políticos domésticos, y en la arena política nacional, de las normas e instituciones internacionales. Ello comporta el debate público y/o la impugnación de decisiones, normas e instituciones que antes se formulaban en espacios tecnocráticos o burocráticos ajenos a la esfera pública, con una notable influencia de intereses privados del capital transnacional. De manera más específica, las variaciones en cuanto a la politización de las organizaciones internacionales dependerían de un mayor ejercicio de su autoridad

y la legitimidad que ostentan (Zürn 2014: 48). En gran medida, este proceso fue iniciado en los años noventa por los actores y coaliciones altermundialistas que convergerían posteriormente en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, y parte de la literatura sobre la actuación de estos actores interpretó ese proceso de politización de las instituciones y normas internacionales en las que descansaba la globalización en términos de reacción democratizadora a la reducción del papel, la autonomía y la soberanía de los Estados-nación, en términos, como se señaló en secciones anteriores, de “resistencias a la globalización”, o de la emergencia de un “nuevo multilateralismo” cosmopolita o contra-hegemónico “desde abajo”. Pero como señaló Zürn (2014: 64), en esa aproximación se obvió o se subestimó otro fenómeno posterior que no encajaba con esas movilizaciones transnacionales: la posibilidad de una politización anti-cosmopolita, nacionalista, y/o de ultraderecha, que encauzó el malestar de los perdedores de la globalización, fuera en términos de empleos, ingresos, status y expectativas, o de conflictos socio-culturales.

Sin embargo, la interpretación de ese proceso de politización y contestación, centrada en los actores y en particular en la transferencia de autoridad a las organizaciones internacionales, obviaría otras posibles explicaciones centradas en los cambios de las estructuras económicas y sociales más profundas. En realidad, puede alegarse que la pérdida de autoridad y capacidad de protección de los Estados-nación y las políticas estatales no se debe en muchos casos a que sus competencias hayan sido atribuidas o transferidas a las instituciones internacionales hacia las que entonces se dirigirían los reclamos de la ciudadanía. En realidad, las organizaciones internacionales —incluyendo la UE— se muestran igualmente impotentes y/o son parte de la matriz de política estatal que se ha extendido con la globalización: aquella que, como señaló Rodrik (2011) en su conocido “trilema” o “trinidad imposible” de la globalización, trataría de mantener una globalización profunda y el Estado nación como locus de la política. Ello significa situar la acción estatal en la “camisa de fuerza dorada” de la globalización, en la que la única política económica y de desarrollo posible es aquella que se ajusta a los requerimientos de un mercado global altamente financiarizado. Ello significa sacrificar el tercer elemento de ese trilema: la democracia, tanto en su dimensión electoral, como en su contenido substantivo de democracia social vinculada a un amplio catálogo de derechos económicos y sociales.

Es el caso de la UE, en particular, es difícil que ese proyecto pueda perdurar si termina siendo un remedo del peor FMI, imponiendo en nombre de la “austeridad expansiva” ajustes impopulares cuyo coste social anima el ascenso de fuerzas anti-europeas. La

UE podrá dominar, pero no convencer, si deja de ser un proyecto autónomo frente a la globalización; si se convierte en poco más que un instrumento de la disciplina de los mercados, encargado de velar por la estabilidad macroeconómica, y, por ello, con un grave déficit democrático, en términos de su tradicional legitimidad de resultado ligada a la generación de bienestar económico y ciudadanía social, y una fuerte crisis de su identidad como modelo de progreso (Sanahuja 2012: 63).

Ese diagnóstico no difiere mucho de la definición del “Estado neoliberal” de Cox o Gill, que se configura como nueva forma de Estado en la globalización, y de lo que plantea el método de las estructuras históricas. Por ello, sin que exista ninguna predeterminación previa en cuanto a lógicas de causalidad, ese ciclo de repolitización y contestación sería más bien la expresión de la crisis de la globalización como modelo o proyecto hegemónico de orden, tanto en lo referido a su dimensión societal, como en la manera en la que se expresa en el ámbito internacional, a través de las instituciones y normas que rigen los mercados regionales y globales, y las relaciones interestatales.

Por ello, como ya se ha afirmado anteriormente, en ese escenario de crisis de globalización acontecimientos como el *Brexit* o el triunfo electoral de Donald Trump no pueden ser considerados como meros “cisnes negros” más o menos impredecibles, en el sentido que da a esta expresión Nassim Taleb (2010). Son resultado de factores de agencia —la capacidad de articular discursos y narrativas movilizadoras en los medios de comunicación o en las redes sociales, o el éxito de una campaña electoral—, de actores que protagonizan ese nuevo ciclo de politización y contestación del orden internacional liberal y de la globalización, pero no se explicarían sin otros factores causales de carácter estructural relacionados con el impacto social y cultural de la globalización en cuanto a debilitamiento del Estado y de su capacidad para la protección de la ciudadanía y para el mantenimiento de sus expectativas de bienestar y sus derechos económicos y sociales.

En términos de agencia, el descontento social que genera la crisis de la globalización deviene así en crisis de legitimidad de la democracia liberal, que supone un amplio cuestionamiento de las élites y el *establishment* favorable a la globalización. De esa crisis se nutre el ascenso de nuevos actores de extrema derecha, líderes fuertes, la política del miedo y el rechazo creciente a las sociedades abiertas. Ese proceso, que expresa una crisis de hegemonía de dichas élites, de nuevo tiene afectos tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. La impugnación de las élites y la crisis de legitimidad de las democracias debilitan, a su vez, el liderazgo y la

posición hegemónica que había mantenido el conjunto de los países avanzados — en particular Estados Unidos y la UE— en el sostenimiento del orden internacional liberal o, en otros términos, en lo que podría interpretarse como el *blocco storico* en el que se ha basado la globalización.

### **Dinámicas socio-económicas y reacción socio-cultural: Factores causales**

Entre las causas de ese ascenso, como se indicó, son factores estructurales las dinámicas de cambio social impulsadas por la globalización y el cambio que ello comporta en las expectativas de distintos grupos sociales, en particular de las clases medias; y en cuanto a la agencia, hay que destacar el papel de los nuevos actores políticos en juego, que son extraños a las élites y el *establishment* tradicional, o habiendo sido parte de estas, se perciben como ajenos a ellas. En un detallado análisis sobre las causas del auge de la extrema derecha, Inglehart y Norris (2016) categorizan como fuerzas motrices del lado de la demanda (*demand-side drivers*) esas causas estructurales. En el lado de la oferta (*supply-side drivers*) se situarían la actuación, narrativas y líderes de la constelación emergente de partidos y líderes de extrema derecha. Examinemos brevemente unos y otros factores causales y/o impulsores del ascenso de la ultraderecha.

En términos de cambio social, como se indicó, la globalización ha sido un fenómeno de vastas proporciones, comparable quizás a la primera revolución industrial, o al advenimiento del fordismo como ciclo productivo tras la Segunda Guerra Mundial. Si bien la globalización ha tenido una capacidad notable en la reducción de la pobreza y la inclusión social de los sectores medios citados, también ha generado mayor desigualdad global, y dinámicas de exclusión y segmentación social que han afectado a otros grupos. Como señalan Milanovic (2012, 2016) y Lakner y Milanovic (2016), en ese proceso, en términos de reducción de la pobreza y distribución del ingreso cabe identificar claros ganadores y perdedores: pierde el *bottom billion*, los en torno a 1.000 millones de personas estancadas en la pobreza extrema y el hambre, en su mayoría en África Subsahariana y Asia Meridional, y las clases medias y los trabajadores de menor cualificación de los países avanzados, que experimentan en mayor medida las consecuencias de un mercado de trabajo cada vez más dual, con un horizonte de desempleo, precariedad laboral, recorte de derechos e incertidumbre asociada al cambio tecnológico. Ganan las clases medias en ascenso de los países emergentes, que han dejado atrás la pobreza y pueden acceder al mercado de consumo, y la estrecha capa de la población más rica, tanto en los países emergentes, como en los avanzados.

Estas brechas globales entre ganadores y perdedores son una variable cada vez más relevantes para explicar las diferencias de renta nacionales, y para la conformación y la satisfacción o no de las expectativas individuales y colectivas. Expectativas en ascenso en los países emergentes, que alimentan tanto respuestas individuales —mayor presión migratoria hacia los países ricos—, como colectivas, a través de movimientos sociales que, desde América Latina al mundo árabe, reclaman mejor gobernanza y políticas públicas más eficaces e inclusivas. Y en los países avanzados, el rechazo a expectativas en descenso, en un contexto de recorte de derechos sociales y creciente inseguridad y precariedad laboral. En 2013, las encuestas del Pew Global Research Center (2014) mostraban esa brecha: en los países emergentes, la mayor parte de la población afirmaba que la siguiente generación viviría mejor que la de sus padres, pero en los países avanzados la mayoría esperaba lo contrario. Un eurobarómetro de 2018 también muestra que en el conjunto de la UE el 54% de la población consideraba que la sociedad se había tornado menos igualitaria que treinta años antes, y el 84% que el nivel de desigualdad socioeconómica era excesivo (Comisión Europa 2018). Las encuestas globales de Ipsos-MORI, aunque más sensibles a cambios de corto plazo, también muestran que existe una “divisoria global del optimismo”, en las que las sociedades de la mayor parte de los países emergentes se muestran mucho más esperanzadas que las de los países avanzados, que ven el futuro con aprensión e incertidumbre (Atkinson: 2017: 53-59). Esas encuestas muestran que la mayoría de la población mundial piensa que su país no va en la dirección correcta —61% en 2016 y 58% en 2018—, pero esa percepción es más marcada en el conjunto de los países avanzados, y en algunos países emergentes, como Brasil o México, mientras que los casos de India y China la proporción de los “optimistas” llega al 65% y al 94% respectivamente (Ipsos 2016, 2018).

Los indicadores globales de bienestar suponen transformaciones estructurales de largo plazo y parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico de longue durée, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera, y ello parece marcar los límites sociales de la globalización. Serían equiparables a las que han marcado los grandes cambios sociales que se pueden observar desde el tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución Industrial. En el periodo previo a la industrialización, la diferencia entre la renta promedio de los diez países más ricos y los diez más pobres era de unas seis veces. Esa brecha, relativamente pequeña, coexistía con enormes desigualdades al interior de cada país entre una élite terrateniente y las masas campesinas. La revolución industrial significó un proceso de aumento simultáneo de la desigualdad entre países —en un rápido distanciamiento de Europa y Estados Unidos

del resto del mundo—, y al interior de los países, con brutales diferencias entre la burguesía y el nuevo proletariado fabril. Al menos durante un siglo de industrialización se confirmó la clásica hipótesis de Simón Kuznets —representada a través de una curva en forma de “U” invertida—, que planteaba que en las fases tempranas de la industrialización la desigualdad aumentaba en la medida que se producía el (necesario) proceso de acumulación y reinversión de capital en manos de la burguesía industrial y financiera, cuyo mayor exponente pudieran ser los magnates de la “edad de oro” del capitalismo de finales del siglo XIX y principios del XX en los Estados Unidos, como los Vanderbilt, Rotschild, Carnegie, Mellon, Morgan, o Rockefeller.

La revolución industrial, empero, hizo aparecer un potente movimiento obrero que obligó a introducir desde finales del siglo XIX nuevas leyes laborales, incipientes sistemas de salud pública y seguridad social, una fiscalidad más progresiva, y leyes anti-monopolio. El alcance de estas medidas se amplió en el siglo XX, como respuesta de las democracias liberales a las amenazas del fascismo y el comunismo, y en parte como compensación por los enormes esfuerzos impuestos a los trabajadores, verdadera “carne de cañón” en la Primera y Segunda Guerra Mundial. Podría decirse que el alcance del reformismo de posguerra y la democracia social adoptada en los países avanzados y en particular en Europa occidental fue tal, que dejó al capitalismo irreconocible respecto a sus versiones de entreguerras (Hobsbawn 1995: 275).

Después de 1945, el espectacular aumento de la productividad generado por el modelo industrial fordista, y las políticas de demanda keynesianas propiciaron nuevos “pactos sociales” basados en la expansión de las rentas salariales y del Estado del bienestar y la protección social. Ello contribuyó decisivamente a la formación de las sociedades de clases medias en el Occidente industrializado, en un círculo virtuoso que relacionaba consumo de masas, crecimiento económico y equidad social, tanto en lo referido a la distribución del ingreso como a una mayor movilidad social, y a la vez permitió integrar a los trabajadores y sus organizaciones en un modelo de democracia social más atractivo que el existente tras el “telón de acero”.

Como se indicó, hubo también un grupo de “nuevos países industrializados” (NIC) que lograron aunar dinamismo económico y equidad social, y algo similar se observó en las experiencias de industrialización tardía de algunos países mediterráneos. En otros países en desarrollo se intentó adaptar este modelo a sus condiciones “periféricas” a través de acuerdos nacional-populares y políticas desarrollistas. Si bien propiciaron la aparición de nuevas clases medias urbanas,

estas experiencias de desarrollo no lograron quebrar los condicionantes de las economías primario-exportadoras, y en muchos casos dieron lugar a modelos de crecimiento “concentrador y excluyente” que mantuvieron e incluso agravaron las brechas sociales del orden post-colonial.

Este ciclo tuvo dos claras consecuencias en términos de desigualdad. En Estados Unidos, como en otros países industrializados, se produjo lo que Goldin y Margo (1992) denominaron “la gran compresión”, por oposición a la “Gran Depresión” (Noah 2012); desde los años cuarenta —los cincuenta en Europa— las rentas de las clases bajas y medias aumentaron más rápido que las correspondientes a las capas más altas y en los años setenta se registraron los indicadores más favorables en materia de equidad en un periodo de cincuenta años. Sin embargo, con la excepción de los NIC, la brecha internacional se agrandó y la diferencia entre la renta per cápita promedio entre los diez países más ricos y los diez más pobres llegó a ser de cuarenta veces (Bourguignon y Morrison 2002 y Bourguignon 2012).

A la luz de este rápido recorrido por los dos últimos siglos, lo que revelan los datos expuestos en la sección anterior es un giro de proporciones históricas en ambas tendencias, aunque continuó empeorando la desigualdad internacional entre Norte y Sur, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo XX se registraron al interior de los países avanzados los mejores indicadores en materia de equidad en los doscientos años que median entre la revolución industrial y los primeros años del Siglo XXI. Ello fue posible a causa tanto del extraordinario ciclo de crecimiento económico impulsado por el fordismo, como de los pactos sociales que se sustentaron en el aumento de la producción y la productividad que ese ciclo hizo posible. Como señaló el historiador Eric Hobsbawm, el periodo 1947-1973 no solo representa una “edad de oro” para el capitalismo en términos de crecimiento y estabilidad económica —Les trente *glorieuses*, según Jean Fourastié (1979)—; es también un periodo en el que durante algunas décadas, a mediados de siglo, pareció incluso que se había encontrado la manera de distribuir dentro de los países más ricos una parte de la enorme riqueza generada en ese periodo, con un cierto sentimiento de justicia (Hobsbawm 1995: 18, 22).

Desde mediados de los ochenta, sin embargo, la globalización significó un visible cambio de ciclo, por primera vez en unos cien años, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo —al menos los emergentes— empezó a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman (2007: 124-128) llama “la gran divergencia”:

la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo, con algunas excepciones, experimentó un fuerte aumento (OCDE 2008, 2011 y 2015; Sanahuja 2013).

A la hora de explicar que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior, hay que remitirse de nuevo a la “gran transformación”, por utilizar la expresión de Karl Polanyi (1992), que a través de la globalización ha sacudido a la economía mundial desde los años ochenta. La globalización ha supuesto un notable aumento de la escala y el tamaño de los mercados y mayores presiones competitivas, que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación hacia una estructura dual: con mayores retribuciones para los trabajadores de la “economía del conocimiento”, y caída de las retribuciones y el número y calidad de los empleos de naturaleza administrativa y/o manufacturera antes asociados a las clases medias. Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometiéndoles a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal. La Referencias bibliográficas sobre esta cuestión destaca cómo el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juega un papel determinante en el aumento de la desigualdad. Los procesos de financiarización que han caracterizado a la fase más tardía de la globalización también han jugado un papel relevante, como destacó Thomas Piketty (2014) al señalar la tendencia a una mayor tasa de crecimiento de las rentas del capital, que la de la economía en su conjunto —lo que resume con la fórmula  $r > g$ — como uno de los vectores que impulsan una desigualdad que de manera creciente se explica por la mayor concentración de la riqueza mundial en quienes poseen más capital financiero. Finalmente, hay que mencionar la tendencia, propiciada por un mercado global más integrado y el cambio tecnológico, a la concentración del capital, la oligopolización de los mercados, y un modelo centrado en la extracción de rentas monopólicas, que es particularmente visible en las nuevas compañías tecnológicas de alcance global.

Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica, que ha supuesto

mayor desempleo y recortes sociales, como revela el aumento de las brechas salariales y de la desigualdad visibles en las estadísticas internacionales, y a futuro, dudas respecto a la sostenibilidad del Estado del bienestar y los derechos económicos y sociales, menores expectativas de movilidad social ascendente que las que presuponen las sociedades abiertas, y más incertidumbre e inseguridad laboral. Surge un nuevo precariado sin expectativas, particularmente para los desempleados de larga duración y los jóvenes, para quienes tiene poco que ofrecer que el actual status quo y las tendencias hacia la “uberización” del empleo y una *gig economy* o “economía de los bolos” o del trabajo esporádico, de “falsos autónomos” o cuentapropistas, siempre disponibles, con encargos esporádicos a través de una plataforma electrónica, atomizados y sin protección social.

Sería ilusorio suponer que estas transformaciones no tienen implicaciones políticas. Dani Rodrik (2011), como antes se mencionó, ha señalado que en el contexto de la globalización los actores estatales enfrentan un “trilema” irresoluble, en el que la globalización económica profunda, el Estado-nación y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Desde la Segunda Guerra Mundial, al no existir una integración económica global profunda, el Estado-nación y la política democrática fueron compatibles y viables, mediante lo que Rodrik denomina “compromisos de Bretton Woods”. Es el periodo en el que en el que fueron posibles los pactos sociales de posguerra y las políticas económicas keynesianas, a partir de un modelo de producción fordista orientado al pleno empleo, el consumo de masas y el desarrollo de los Estados del bienestar. Ya se ha señalado como ese modelo, tras la crisis de los setenta, dio paso a procesos de apertura y liberalización económica que dieron inicio a la globalización. Las crisis financieras de los años noventa en adelante pusieron de manifiesto que en condiciones de globalización profunda y Estados-nación como locus del poder político, su agencia se debilita, y solo parece posible gobernar en función de las exigencias del mercado global postergando mandatos electorales relacionados con derechos sociales. A partir de 2008, la crisis financiera global actualizó la vigencia de este trilema, especialmente en la zona euro —con la unión monetaria al trilema es mucho más rígido, al no estar disponibles los instrumentos de la política monetaria— y en particular, en los países que, afectados por crisis de deuda soberana, fueron sometidos a duros programas de ajuste tutelados por la troika. Ello indicaría de nuevo que, como orden mundial, la globalización supone un modelo de gobernanza basado en la adaptación de los Estados —sus estructuras económicas, políticas y sociales; sus instituciones, y sus pactos sociales nacionales— a los requerimientos del mercado

globalizado. Sería una nueva forma de “Estado neoliberal” (Cox 1981, Gill 1995), muy distinto al del periodo del fordismo.

Los datos empíricos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o lugar de residencia son o bien perdedores de la globalización o se perciben como tales, o rechazan los procesos de cambio socio-cultural y mayor diversidad social que se asocian a la apertura y la globalización. En términos socio-económicos, han sido los trabajadores manufactureros cualificados en Europa o en Estados Unidos los que en mayor medida han experimentado o bien el cierre de empresas por efecto de la deslocalización, o bien la pérdida de capacidad negociadora y el estancamiento de los salarios ante la amenaza de cierre. Los trabajadores de baja calificación en sectores de bienes no transables —hostelería, servicio doméstico, agricultura, construcción— y por lo tanto no susceptibles de ser deslocalizados también se consideran perdedores de la globalización, en tanto su salarios y estabilidad laboral se ven erosionados por la inmigración, y se tornan más críticos hacia ese proceso. De nuevo, como tendencia general, los sectores medios ligados a los servicios, los trabajadores con mayor calificación, y aquellos que disfrutan de empleos más estables y protegidos —funcionarios públicos, profesiones liberales que se protegen a través de reglas y de colegios profesionales— han sufrido menos los efectos de la globalización y tienden a tener una percepción más positiva y su actitud suele ser más abierta y cosmopolita ante ese fenómeno (The Economist 2018a).

De hecho, la explicación socio-económica, aunque contiene factores causales clave, no bastaría para explicar el fuerte ascenso de esas fuerzas. Höglinger et al. (2012) destacan como los debates sobre la globalización no se limitan a las dimensiones socio-económicas y también incluyen pugnas sobre aspectos socio-culturales a través de una serie de enmarcados-tipo preferidos por los distintos actores políticos. Como se mencionó, Inglehart y Norris (2016), a partir de encuestas realizadas en 31 países, argumentan que otro importante factor estructural es un movimiento socio-cultural reaccionario (cultural *backlash*), especialmente en las generaciones de mayor edad, los hombres blancos y los sectores menos cualificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización. Esos grupos serían particularmente vulnerables al llamado de los populistas de derechas. En el caso de países más tradicionalistas, se generan resistencias de los sectores tradicionales ante el ascenso socioeconómico de las clases subalternas —caso, por ejemplo, de Brasil (Natanson 2018)— o la pérdida

de estatus de las clases medias tradicionales, así como ante el cambio socio-cultural hacia sociedades más igualitarias, abiertas y tolerantes con las cuestiones de género e identidad sexual, las minorías o la diversidad social, que amenazan los roles, conductas y valores tradicionales. Resistencias que la extrema derecha se ha apresurado a explotar cuestionando las políticas de inclusión social, lo que denominan la “ideología de género”, el matrimonio igualitario, el aborto, o la educación sexual en las escuelas. Este sería el caso de algunos países de Europa central, en las que el apoyo a la extrema derecha está claramente asociado a posiciones más tradicionales en esos asuntos, en materia de religión, y se observa también un mayor nacionalismo cultural y un rechazo mayor a la población musulmana pese a que su presencia es mucho menor que en otros países de Europa Occidental (Pew Research Center 2018). También sería el caso de las elecciones en Costa Rica o en Brasil en 2018, país en el que a ese factor se le suma un reclamo securitario de corte “punitivista”, en palabras de José Natanson (2018).

Ahora bien, como señalan Norris e Inglehart la distinción analítica entre factores socio-económicos y la reacción cultural es artificial, pues ambos están relacionados: “Si los cambios estructurales en la fuerza de trabajo y las tendencias sociales en los mercados globalizados elevan la inseguridad económica, y si esto, a su vez, estimula una reacción negativa entre los tradicionalistas hacia los cambios culturales, no sería una cuestión de si es lo uno o lo otro, sino del peso relativo de ambos y de los efectos de su interacción” (Inglehart y Norris 2016: 3). La divisoria generacional, por ejemplo, es clave: las personas entre 18 y 44 años se muestran más proclives a la apertura y al cambio, pero las mayores de 45 son más reacias a aceptar la diversidad social y cultural, rechazan el cambio al asumir que no pueden adaptarse a sus exigencias (Marshall 2017: 35-37), y son más sensibles a las cuestiones sobre inmigración, “ley y orden”, derechos de las minorías y de las mujeres, o diversidad sexual (Khan 2017: 41; The Economist 2018a). En suma, ambos conjuntos de factores serían necesarios para explicar el creciente malestar social y la desafección ciudadana hacia la democracia y los partidos tradicionales, que los nuevos actores de la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para ganar peso electoral, poder parlamentario, y hacerse con el gobierno de algunos países.

### **Factores de agencia: Líderes, discursos, retórica, redes y comunicación**

Más allá de los cambios estructurales, para entender la pérdida de influencia de las élites dominantes y el declive electoral de los partidos tradicionales es necesario examinar los factores de agencia, y en particular, la actuación de una pléyade de

partidos y líderes de extrema derecha nacionalista y xenófoba, y lo que ofrecen y cómo lo enmarcan, con estrategias y discursos de deslegitimación y de polarización que cabría calificar como “insurgentes” (Dennison y Pardijs 2016). Aunque algunos de los partidos de derecha radical estaban ya activos en los años ochenta, se trata de movimientos que o bien se han redefinido y reposicionado a partir de la crisis, o en muchos casos son de reciente aparición. En su mayoría están desconectados de los fascismos del siglo XX y no responden a esa caracterización, a menudo utilizada por sus oponentes, y en muy pocos casos han tenido experiencia de gobierno.

Como ha definido Hanspeter Kriesi (2012: 108) o Martin Dolezal (2012: 134), en el ascenso de estas fuerzas hay que destacar la actuación de verdaderos “emprendedores” políticos que actúan a través de una lógica en la que cabría identificar tres pasos: el posicionamiento político; la selección o construcción de las agendas, a través de cuestiones que se caracterizan por su visibilidad y prominencia; y la movilización política a través de la polarización social en torno a esas cuestiones. Para ello, estos actores han sabido generar y difundir potentes narrativas o discursos de movilización y polarización para la movilización social, en muchos casos centradas más en la identidad y en la seguridad que en el empleo, pero que han encontrado un terreno abonado en la crisis social y el rechazo al *establishment* (Greven 2016). Esas narrativas tienen varios componentes, que aparecen con distintas formas según las realidades de cada país.

En primer lugar, son narrativas anti-élites —contra la clase política, los ricos o los “expertos”—, en las que el líder se presenta como alguien ajeno a la “clase” o “casta” política (Mudde y Rovira 2017: 62), que se nutre de la crisis de legitimidad y de la falta de respuestas por parte de dichas élites a los problemas socioeconómicos de las clases medias y bajas. Como señala Pelfini (2017: 60), en un escenario de repolitización o de retorno de la política frente al dominio tecnocrático del neoliberalismo, cambia la retórica política y resurge lo “bajo” y lo plebeyo como discurso y estilo de liderazgo para simbolizar la cercanía al “pueblo”. Ese discurso y retórica, de la que Trump o determinados líderes de la extrema derecha europea, los *brexiteers*, o *Bolsonaro*, en el caso de Brasil, podrían ser buenos ejemplos, se alza como “auténticos” y “sin complejos” frente al discurso de las élites y los expertos, y frente a la retórica política convencional, presentada como discurso de “corrección política”, que supone un rechazo a su semántica de tolerancia e inclusión y reconocimiento y respeto de la diversidad humana. Un componente clave de estas narrativas es el rechazo a la corrupción, que permite cuestionar al conjunto de la clase política. En el caso de las

elecciones en Brasil, el rechazo al PT estaba en buena medida relacionada con el proceso “lava Jato”.

También son narrativas securitarias frente al terrorismo y la inmigración, que contraponen al “pueblo”, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al “otro”, construido como amenaza. Ello se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista antes descrito, rechazando la diversidad social, y, en ocasiones, adopta expresiones abiertamente islamóforas y racistas (Bartoszewicz 2016). En el caso de Brasil, esta narrativa securitaria se refiere a los graves problemas de seguridad ciudadana, frente a los que se recurre, como se indicó, a visiones “punitivistas” con políticas de “mano dura” (Natanson 2018).

La cuestión migratoria, en particular, se ha convertido en uno de los principales ejes de tensión a la hora de configurar el campo de juego de la política. En este se combinan, quizás como en ninguna otra cuestión, tanto factores socio-económicos como socio-culturales. El rechazo a la migración ha generado uno de los más efectivos discursos de movilización de los nuevos actores políticos de la extrema derecha tanto en Estados Unidos como en algunos Estados miembros de la UE. En un amplio estudio realizado en seis países de la UE, Grande et al. (2018) observan un significativo aumento de la politización de la cuestión migratoria desde los años noventa, y esta está relacionada más con factores de agencia, como la actuación de partidos “insurgentes” de la derecha radical que con variables de estructura, como la proporción de población migrante, o el nivel de desempleo, que siendo relevantes, no se traducirían automática o necesariamente en conflictividad política.

Por todo lo anterior, puede decirse que la crisis de los refugiados sirios de 2015 fue, en realidad, una crisis de gobernanza europea, que refleja que la pugna política al interior de la UE se ha subordinado a las narrativas securitarias sobre la inmigración impulsadas por el populismo xenóforo de extrema derecha, sea a través de los gobiernos de algunos Estados miembros, o de su creciente “normalización” en las posiciones y discurso de los partidos tradicionales (Sanahuja 2016; Cecorulli y Lucarelli 2017). En 2018, con una cifra de llegadas de apenas 55.000 personas —muy lejos de las más de un millón de tres años antes— el grado de polarización al interior de los Estados miembros, y entre ellos y las instituciones de la UE, fue aún mayor. También en 2018, la caravana de migrantes centroamericanos que a través de México se dirige a Estados Unidos, en plena campaña electoral para las legislativas de ese país, se ha convertido en una cuestión de “seguridad nacional” que ha implicado

incluso el despliegue de fuerzas militares. En ese contexto, volviendo a la UE, la política migratoria y de asilo y refugio queda reducida a un problema de seguridad y control fronterizo, con el consiguiente riesgo de desnaturalizar y envilecer el proyecto europeo, al estar ese enfoque securitario en contradicción flagrante con sus principios, metas y compromisos y obligaciones internacionales en materia de democracia, derechos humanos, y lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, son narrativas anti-globalización, incluyendo la variante euroescéptica, contrarias a las sociedades abiertas y los valores cosmopolitas, marcadamente nacionalistas, y que reclama políticas proteccionistas. Como se señala en la siguiente sección, la movilización social y política articulada en torno a estas narrativas han contribuido a definir un nueva divisoria o clivaje político entre los partidarios de sociedades “abiertas” y “cerradas” (The Economist 2016), en torno a valores cosmopolitas o nacionalistas, entre universalismo o particularismo, o entre políticas de integración o de demarcación (Kriesi et al. 2012). En parte, ese clivaje también supone una reedición del más tradicional entre cosmopolitismo y comunitarismo (García Segura 2011; Zürn y De Wilde 2016) y se relaciona con las “guerras culturales” e identitarias entre liberalismo y tradición que de manera creciente polarizan el debate social y político tanto en los países avanzados como en los países emergentes al calor de los cambios sociales que comporta la globalización (Khan 2017: 39).

En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave unos medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales (Van Wyk 2017), cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienen a generar bucles cognitivos autoreferenciales que potencian esos discursos y crean una esfera “posfactual”. Esa esfera transforma la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada, y por ello, la aleja aún más del ideal habermasiano de esfera pública abierta al contraste de argumentos racionales en la que habría de basarse una democracia deliberativa. En una visible paradoja, el aumento de los intercambios de datos que reflejan los indicadores sobre el avance de la globalización coexiste con una internet más fragmentada, parroquial y cerrada. A ello se añaden las mayores capacidades de segmentación y direccionamiento de los mensajes electorales utilizando la “minería de datos” y la inteligencia artificial, como ilustran casos como los de las empresas Palantir o Cambridge Analytica, del grupo SCL, utilizando datos personales obtenidos de la red Facebook tanto en las elecciones estadounidenses que dieron la victoria a Donald Trump, como en el referéndum del Brexit (Peirano 2018; Guimón 2018; Hindman 2018; The Economist 2018b).

Frente a estos actores, relatos y dinámicas las élites dominantes se han mostrado a menudo insensibles e incapaces para reconocer ese descontento, afrontar los problemas sociales y reorientar las políticas que les dan origen. No han faltado voces de alarma, como el diagnóstico anual de riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos, que ha identificado de manera reiterada la desigualdad económica y la polarización política como uno de los más importantes riesgos sistémicos. Wolfgang Münchau (2016) señaló en *Financial Times* que el establishment al cuidado del orden liberal global parecía estar sumido en un “momento María Antonieta”, ajenos a un sistema financiero fuera de control o a los abusos fiscales de las multinacionales, abandonando a su suerte a parte de la ciudadanía, insistiendo en políticas irresponsables de austeridad o en relación a la migración, denigrando a los votantes que se inclinan hacia la extrema derecha como meros exponentes de un “voto irracional”, y con todo ello, se enajenan su apoyo y dan alas al ascenso de la extrema derecha.

Esa valoración no es exagerada. Ese cuestionamiento a las elites dirigentes se refleja de manera diáfana en distintas encuestas de opinión de cobertura mundial. Las encuestas antes mencionadas del programa de actitudes globales del Pew Global Research Center o de Ipsos registraban una clara divisoria entre el pesimismo reinante en los países avanzados y el optimismo de los emergentes a la hora de afrontar el futuro. Pero esas diferencias Norte-Sur desaparecen en cuanto a la valoración de las élites; datos de 2013 mostraban que el 64% de la población de Asia y de América Latina, el 77% en África Subsahariana, el 60% de los estadounidenses, y el 78% de los europeos creían que el sistema económico en su país favorecía a los ricos (Pew Global Research Center 2014). Las encuestas de Ipsos de 2016 muestran que en promedio el 76% de la población mundial consideraba que el sistema económico de su país estaba sesgado a favor de los sectores más ricos y poderosos y no respondía al interés de la sociedad en su conjunto (Duffy 2017: 21-23). De los 22 países considerados, tanto emergentes como avanzados —aunque con la notable ausencia de China—, la visión menos desfavorable de las elites correspondía a Suecia, con más de la mitad de la población suscribiendo esa visión crítica, y los índices máximos correspondían al 85% de España, o el 94% de México, con los países del G8 muy cerca del promedio mundial. En relación con esos datos cabe mencionar que al inicio de 2018 la corrupción era el mayor motivo de preocupación a nivel mundial, mientras que el desempleo y la pobreza ocupaban el segundo y tercero, a escasa distancia, y en los dos años anteriores la corrupción se había situado en segundo lugar, por detrás del desempleo (Ipsos 2016, 2017, 2018). Finalmente, el eurobarómetro de abril de 2018 mostraba que en el conjunto de la UE un 48% de la población consideraba que las

decisiones políticas no se aplicaban de manera igualitaria, y solo un 32% consideraba lo contrario (Comisión Europea 2018).

### **Globalización, nacionalismo y orden liberal: Matrices y coaliciones ante el regionalismo, la integración y la política internacional**

La irrupción de estas fuerzas de extrema derecha ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Se ha afirmado que, junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en ciertos valores y en los conflictos distributivos en el ámbito social y económico, aparece un nuevo eje o clivaje fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, entre “globalistas” y “patriotas”, o entre “abierto” y “cerrado”. Esa divisoria o clivaje reinterpreta o reenmarca los conflictos redistributivos en términos de ganadores y perdedores de la globalización, y los complejiza al introducir elementos de seguridad e identidad. Todo ello fragmenta y reajusta las preferencias de los votantes, supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social, y se proyecta al ámbito exterior (The Economist 2016, Inglehart y Norris 2016). Ese clivaje aparecería al interior de los países, en la arena política nacional, y también entre países, en arenas de política interestatal regional, o global, como en la política europea, entre los europeístas partidarios de la globalización, abiertos y cosmopolitas; y los euroescépticos que defienden sus respectivos Estados soberanos y cuestionan los poderes supranacionales de Bruselas. Es el plano internacional, es en cuestiones como la apertura a la globalización, la integración económica, los acuerdos de libre comercio, la política migratoria, los derechos humanos, o la política exterior y de seguridad frente a viejas y nuevas amenazas como el terrorismo, donde esa divisoria aparece con más claridad, erosionando y/o poniendo en cuestión el consenso existente en el centro político en torno al internacionalismo liberal y los valores cosmopolitas en los que se ha basado la globalización como forma de orden mundial.

Ese nuevo clivaje y los alineamientos políticos a los que da origen no son en modo alguno diáfanos y no deberían llevarse demasiado lejos en el análisis: la realidad es compleja y como se ha señalado admiten múltiples variantes y modulaciones discursivas en las que juegan un papel importante las mediaciones, actores y circunstancias de cada arena política local o nacional (The Economist 2018a). En este trabajo esa divisoria se asume por su valor heurístico, en tanto elemento que permite modelizar y ordenar el escenario político de cada país, y entre países, en relación al cuestionamiento del orden liberal internacional y la globalización como orden hegemónico.

En un sencillo ejercicio de modelización, si se cruzan los dos ejes —pro y antiglobalización izquierda y derecha— en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro grandes matrices de política internacional que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales y de clase social, edad, etc... pueden definir el escenario de la política y el conflicto social en un momento de crisis de globalización, sea en el plano nacional o global, y permiten ubicar los nuevos conflictos surgidos de la repolitización y/o contestación a elementos del orden internacional liberal y a la globalización que antes se daban por sentados. De forma simplificada, a modo de modelos de análisis, se presentan a continuación:

- a) “Davos” o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada: proclives a profundizar la integración económica global, y partidarios del status quo de la globalización. Su más clara expresión son las élites transnacionales vinculadas a la empresa y las finanzas globales reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Su expresión política se sitúa en el centro derecha y entre los sectores centristas de la socialdemocracia europea — ambas fuerzas, por ejemplo, apoyaron conjuntamente en su momento el TTIP en el Parlamento Europeo—, y los sectores más moderados del Partido Demócrata en Estados Unidos, y cuentan con el apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales. Su base electoral se encontraría en los sectores urbanos más cultivados y pudientes, más internacionalizados, así como en segmentos de la clase media vinculados al sector formal de la economía y los servicios, con intereses en la libre movilidad de factores, más intensivos en conocimiento, y por ello relativamente más protegidos frente al libre comercio. Desde la crisis global los partidos que se alinean con “Davos” experimentan un marcado retroceso electoral, aunque en algunas regiones como América Latina hayan podido tener un resurgimiento relacionado con el fin del anterior ciclo de gobiernos progresistas. Frente al ascenso de los nacionalistas, estos actores, como se indicará, están tratando de articular nuevas coaliciones a favor de la globalización, pero están condicionadas por procesos electorales internos y la presión de las fuerzas de derecha en ascenso.
- b) “Porto Alegre” o los “progresistas cosmopolitas”, que incluyen a sectores de la izquierda que han planteado la necesidad de regular la globalización a través de normas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente —por ejemplo, a través de una concepción de “ciudadanía global” respetuosa de la diversidad, o de la agenda global de desarrollo sostenible—, con una regulación inclusiva de la inmigración, basada en el reconocimiento de

derechos. Para ello han promovido un regionalismo avanzado, con organizaciones regionales fuertes o un “nuevo multilateralismo” para la gobernanza justa e inclusiva de la globalización. Socialmente son también expresión de clases medias y medias-altas urbanas y cultivadas, vinculadas al sector servicios, con mayor presencia de jóvenes y mujeres. Doctrinalmente se basarían en los aportes del altermundialismo y en lecturas pluralistas del cosmopolitismo neokantiano, que por ello han estado alejadas de otras lecturas que se han utilizado para sustentar el universalismo occidental (De Sousa 2005). Incluye a los sectores progresistas de la socialdemocracia, a otras fuerzas de izquierda, a ONG globales, como Oxfam, y a movimientos como Occupy Wall Street o Welcome Refugees, a través de las coaliciones transnacionales organizadas en su momento en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre. En alza en los años 2000 como movimientos sociales, y en menor medida términos electorales, desde 2008 están en franco retroceso.

- c) “Atenas” o los soberanistas y “desglobalizadores” de izquierda, que agrupan fuerzas anti-europeas y anti-occidentales —Syriza, en Grecia, o en un periodo anterior los movimientos “bolivarianos” agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América—, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, al libre comercio y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. En la estela de la crisis registran pequeños avances en algunos países avanzados, pero retroceden en otros lugares, como América Latina.
- d) Los “nuevos patriotas”, soberanistas y nacionalistas, y en la UE, profundamente euroescépticos (Dennison y Pardijs 2016); con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales; son más tradicionalistas en materia de cultura, prácticas sociales y género, así como en materia religiosa; más sensibles a la “política del miedo” asociada al terrorismo islámico o la delincuencia común; recelosos de la diversidad social y contrarios al multiculturalismo, en mayor o menor medida nativistas, xenófobos, anti-inmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Sus líderes electos serían una expresión de nuevas formas de “cesarismo” surgidos de una crisis de hegemonía. Socialmente, agrupan a perdedores, reales o autopercebidos, de la globalización, como clases medias y medias bajas afectadas por el desempleo y la desindustrialización, y/o sectores rurales y de mayor edad que rechazan el cosmopolitismo y el multiculturalismo. En su visión del mundo y de la política

exterior son marcadamente nacionalistas y cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático. En la defensa del interés nacional, en clave geopolítica, priman la seguridad, aunque para alcanzarla oscilan entre el aislacionismo o retrenchment y la política de poder. Además de la extrema derecha de Europa y en Estados Unidos, el nacionalismo de Vladimir Putin en la Federación rusa, de Erdogan en Turquía, o en otros países en desarrollo, o nuevas fuerzas de derecha nacionalista, como Jair Bolsonaro en Brasil, o los grupos evangélicos en alza en América Latina son representativos de esta tendencia. Como se ha señalado, se trata de las fuerzas políticas más dinámicas, en términos de agencia, y al calor de la crisis global, están claramente en ascenso.

En ocasiones, algunos partidos políticos se encuentran divididos entre dos de estas matrices, y presentan distintas modulaciones de esos discursos (Dennison y Pardjs 2016). Sería el caso de la socialdemocracia europea, escindida dentro de cada país, y entre países, entre “Davos” o el ordoliberalismo, por un lado; y el cosmopolitismo progresista, por otro, y puede alegarse que es una de las razones de su crisis; o de los demócratas en Estados Unidos, entre los partidarios de Hillary Clinton y de Bernie Sanders.

En la derecha nacionalista en ascenso también hay diferencias importantes entre, por ejemplo, los brexiters, abiertamente liberales, que desean ver de nuevo al Reino Unido “surcando en solitario los mares del libre comercio”; el neoliberalismo descarnado que anuncia Paulo Guedes, posible ministro de finanzas en el gobierno de Bolsonaro en Brasil; el más proteccionista Frente Nacional francés; o la más ambivalente o errática posición de Estados Unidos con Trump.

Algunos actores oscilan entre una u otra de estas matrices: es el caso de China, que apuesta por la globalización económica y al tiempo impulsa un desarrollismo tecnocrático marcadamente nacionalista que sin embargo es bienvenido en un Davos más neoliberal que democrático. Este país, además, tiende a formas más autoritarias, como ilustran las reformas constitucionales de marzo de 2018 y la concentración del poder en Xi Jinping, y que con ello se aleja de la apertura democrática que según el clásico “libreto” liberal debía ser el resultado final de su desarrollo capitalista.

Estas divisorias también han sido conceptualizadas y modelizadas de otras maneras. Para Grande y Kriesi (2012: 3) puede ser definidas, por ejemplo, en términos de

integración vs. demarcación. Estos autores combinan esa divisoria con el par intervencionismo-liberalismo, lo que daría como resultado cuatro combinaciones con las correspondientes coaliciones políticas resultantes: los cosmopolitas intervencionistas (verdes, socialdemócratas, sindicatos...); los nacionalistas intervencionistas (populistas de extrema derecha, comunistas y socialistas de izquierda); los cosmopolitas neoliberales (partidos liberales, democristianos, conservadores, asociaciones empresariales...); y los nacionalistas neoliberales (populistas de derechas procedentes de antiguas fuerzas liberales y democristianas). En estos cuatro grandes grupos o coaliciones se estarían produciendo movimientos, tanto en la derecha neoliberal, como en la izquierda cosmopolita, para reposicionarse ante el mayor atractivo y capacidad de movilización de las propuestas más intervencionistas y nacionalistas (Grande y Kriesi 2012: 22). Esta conceptualización, sin duda sugerente y con un alto valor analítico para el examen de las posiciones y coaliciones en política interna, o en la UE, es sin embargo menos diáfana a la hora de explicar los realineamientos en política exterior y en torno a las normas e instituciones del orden internacional por lo que no se ha considerado en este análisis.

De igual manera, la arena política europea y el proceso de repolitización y polarización socio-política en torno a la integración europea supone enmarcados y narrativas específicas. En algunos casos, la integración europea se configura como aproximación o proxy del debate más amplio sobre la globalización —la “Europa que protege, empodera y defiende” de Juncker o Macron, así definida como narrativa para contrarrestar otras visiones o narrativas de la UE como “cárcel” o tecnocracia neoliberal, antidemocrática, o uniformizadora—, pero también establece divisorias y relatos específicos que organizan las posiciones de política exterior (Hutter, Grande y Kriesi 2016). Sería también el caso del enmarcado el debate sobre las causas de la crisis de la eurozona y las políticas a aplicar, basado en fábulas morales de “cigarras” y “hormigas”; esto es, de países virtuosos, productivos y ahorradores del Norte, y países despilfarradores y viciosos del Sur. Como afirmó el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloen, en una infundada, tosca y machista declaración pública, estos países no pueden pedir ayuda después de haber gastado el dinero en “alcohol y mujeres” (Pérez 2017). Con todo lo anterior, la UE va a tener más difícil mantener sus valores e identidad como “potencia normativa” y su papel como pilar del internacionalismo liberal. Como ha señalado Mark Leonard, quedaría atrás la visión universalista de una UE cosmopolita con voluntad de transformar el mundo conforme a sus valores, dando paso a una UE basada en una nueva narrativa e identidad excepcionalista y defensiva —“una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano” (Leonard 2017: 5)—, que

reserva para sí sus logros sociales y políticos, y da prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un mundo hostil y renuente a ser reformado.

Aunque estos procesos parecen estar afectando más a los países avanzados que a los países emergentes, al proyectarse a la arena internacional vía agencia de los Gobiernos ya están alterando significativamente el escenario global en el que estos últimos han de encontrar acomodo. La elección de Bolsonaro en Brasil, por otra parte, muestra que más allá de acentos y mediaciones nacionales, existe una tendencia global de ascenso de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha que se configura como revuelta contra el orden internacional liberal, contra el establishment que lo respalda, en el que a modo de “giro Polanyi” se afirman demandas de protección al Estado, y se rechazan los elementos socio-culturales que caracterizan a las sociedades abiertas. Ese proceso debilita a las élites tradicionales que han sostenido la globalización y la integración regional, y minan el liderazgo que habían mantenido los países ricos, y en particular Estados Unidos y la UE, en el sostenimiento del orden internacional liberal.

Como sostiene este trabajo, la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía y por lo tanto gobernanza eficaz y legítima, que se expresa tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. A través de cambios de gobierno o de su desplazamiento a la derecha se observa una clara tendencia en las políticas exteriores a la adopción de posiciones nacionalistas, menos cooperativas, y con menor capacidad de afrontar los riesgos globales. Estos cambios no significan necesariamente el cierre abrupto de ese ciclo histórico. Más de cuatro décadas de integración económica a escala global y regional no desaparecen de un día para otro, y más bien, adoptarán nuevas formas con la revolución digital. En ese escenario, el ascenso de las fuerzas de extrema derecha comporta una clara erosión del entramado de normas e instituciones, presentes y futuras, necesarias para la gobernanza del sistema internacional, y cuestiona cualquier proyecto cosmopolita orientado a la necesaria reconstrucción del contrato social, y la formulación de una nueva narrativa de progreso humano para el siglo XXI.

## Referencias bibliográficas

- Atkinson, S. (2017) “The Optimism Divide”, en Ipsos, Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty, Londres: Ipsos, pp. 53-59.
- Bartoszewicz, M. G. (2016) “Festung Europa: Securitization of migration and radicalization of European Societies”, Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia 2, pp. 11-37.
- Bourguignon, F. y Morrison, C. (2002) “Inequality among world citizens”, American Economic Review, vol. 92 n° 4, pp. 727-744.
- Bourguignon, F. (2012) “La mondialisation de l’inégalité”. París: Seuil.
- Cecorulli, M. y Lucarelli, S. (2017) “Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas”, The International Spectator, vol. 52, n° 3, pp. 83-102.
- Comisión Europea (2018) “Fairness, Inequality and Intergenerational Mobility”. Special Eurobarometer 471, Bruselas: Comisión Europea, abril.
- Cox, R. W. (1981) “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, Millennium: Journal of International Studies, vol. 10, n° 2, pp. 126-155.
- Dennison, S. y Pardijs, D. (2016) “The World According to Europe’s Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power, European Council”, on Foreign Affairs ECFR/181, junio.
- Dolezal, M. (2012) “Restructuring the national political space: The supply side of European electoral politics”, en Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Hoglinger, D., Hutter, S, y Wüest, B., Political Conflict in Western Europe, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 127-150.
- Duffy, B. (2017) “The crisis of the elites”, en Ipsos, Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty, Londres: Ipsos, pp. 21-23.
- Fourastié, J. (1979) “Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975”, París: Fayard.

Fukuyama, F. (1992) *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.

Garcés, M. (2017) “Nueva ilustración radical”, Barcelona: Anagrama.

García Segura, C. (2011) “Unidad y pluralismo en la sociedad internacional, el debate contemporáneo entre cosmopolitismo y comunitarismo”, en Rodrigo, Á. J. y García Segura, C. (eds.) *Unidad y pluralismo en el derecho internacional público y en la comunidad internacional*, Madrid, Tecnos, pp. 84-105.

Guimón, P. (2018) “El Brexit no habría sucedido sin Cambridge Analytica”, *El País*, 27 de marzo.

Gill, S. (1995) “Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”, *Millennium: Journal of International Studies* vol. 24, nº 3, pp. 399-423.

Gill S. (2008) “Power and Resistance in the New World Order”, Londres: Palgrave Macmillan.

Goldin, C. y Margo, A. (1992) “The Great Compression: The Wage Structure in the United States at Mid-century”, *Quarterly Journal on Economics*, vol. 107, nº 1, pp. 1-34.

Grande, E. y Kriesi, H. (2012) “The transformative power of globalization and the structure of political conflict in Western Europe”, en Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Hoglinger, D., Hutter, S, y Wüest, B. (2012) *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-35.

Grande, E. and Hutter, S. (2016) “Introduction: European integration and the challenge of politicisation”, en Hutter, S., Grande, E., y Kriesi, H. (eds.) *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-31.

Hobsbawn, E. (1995) “Historia del Siglo XX (1914-1991)”, Barcelona: Crítica.

Grande, E., Schwarzbözl, T., y Fatke, M. (2018) “Politicizing immigration in Western Europe”, *Journal of European Public Policy*, octubre.

- Greven, T. (2016) “The rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A comparative Perspective”, Perspective, Friedrich Ebert Stiftung, mayo.
- Hindman, M. (2018) “Cómo funcionaba el modelo de Cambridge Analytica según la persona que lo construyó”, El País, 10 de abril.
- Höglinger, D., Wüest, B., y Helbling, M. (2012) “Culture vs. Economy: The framing of public debates over issues related to globalization”, en Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Hoglinger, D., Hutter, S, y Wüest, B., Political Conflict in Western Europe, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 229-253
- Höglinger, D. (2016) “Politicizing European Integration. Struggling with the Awakening Giant”, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hutter, S., Grande, E., y Kriesi, H. (eds.) (2016) “Politicising Europe. Integration and Mass Politics”, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, J. (2018) “The End of the Liberal International Order”, International Affairs vol. 24, nº 1, pp. 7-23.
- Inglehart, R.F. y Norris, P. (2016) “Trump, Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash”, Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers RWP 16-026, agosto.
- Ipsos (2016, 2017, 2018) “What worries the world”, Londres: Ipsos, octubre.
- Jayasuriya, K. (2010) “The Strange Death of the International Liberal Order”, Economic and Political Weekly, vol. XLV, nº 23, junio, pp. 75-85.
- Judt, T. (2005) “Postguerra. Una historia de Europa desde 1945”, Madrid: Taurus.
- Juncker, J.C. (2016) “Estado de la Unión 2016: Hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad”, Bruselas: Unión Europea, 14 de septiembre.
- Khan, A. (2017) “Me versus Us. Is the world Getting More or Less Liberal?”, en Ipsos, Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty, Londres: Ipsos, pp. 39-41.

- Kriesi, H. (2012) “Restructuring the national political space: The supply side of national electoral politics”, en Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M, Helbling, M., Hoglinger, D., Hutter, S, y Wüest, B., *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 96-126.
- Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M, Helbling, M., Hoglinger, D., Hutter, S, y Wüest, B. (2012) “Political Conflict in Western Europe”, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krugman, P. (2007) “The Conscience of a Liberal”, Nueva York: W. W. Norton.
- Lakner, C. y Milanovic, B. (2016) “Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, *The World Bank Economic Review* vol. 30, nº 2, pp. 203-232.
- Leonard, M. (2017) “L’Europe qui protège. Conceiving the next European Union”, *ECFR Essays*, agosto.
- Marshall, B. (2017) “Uncertainty and Tradition”, en Ipsos, *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty*, Londres: Ipsos, pp.35-37.
- Milanovic, B. (2016) “Global inequality: A New approach for the Age of Globalization”, Cambridge: Harvard University Press.
- Mudde, C. y Rovira, C. (2017) “Populism. A very short introduction”, Oxford: Oxford University Press.
- Münchau, W. (2016) “The elite’s Marie Antoinette moment. Right response is to focus on financial sector and inequality”, *Financial Times*, 27 de noviembre.
- Natanson, J. (2018) “Brasil: la nueva potencia de la derecha mutante”, Nueva Sociedad, disponible en <http://nuso.org/articulo/brasil-la-nueva-potencia-de-la-derecha-mutante/>.
- Noah, T. (2012) “The Great Divergence: America’s Growing Inequality Crisis and What We Can Do about It”, Nueva York: Bloomsbury Press.
- OCDE (2008) “Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries”, París: OECD.

- OCDE (2011) “Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising”, París: OECD.
- OCDE (2015) “In It Together: Why Less Inequality Benefits All”, París: OECD.
- Peirano, M. (2018) “Palantir, el mayor invento de espionaje del mundo del megamillonario Peter Thiel”, *El Confidencial*, 22 de marzo.
- Pelfini, A. (2017) “Trump y la ilusión de la desglobalización”, en García Delgado, D. y Gradín (eds.) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*, Buenos Aires: CLACSO/FLACSO, pp. 59-64.
- Pérez, C. (2017) “Dijsselbloem: “No puedo gastarme el dinero en alcohol y mujeres y después pedir ayuda”, *El País*, 22 de marzo.
- Pew Global Research Center (2014) “Emerging and developing countries much more optimistic than rich countries about the future”, Washington, octubre.
- Pew Global Research Center (2018) “Eastern and Western Europeans Differ on Importance of Religion, Views of Minorities, and Key Social Issues”, 29 de octubre.
- Piketty, T. (2014) “Capital in the Twenty-First Century”, Cambridge: Harvard University Press.
- Polanyi, K. (2007) [1944] “La Gran Transformación. Los orígenes económicos y sociales de nuestro tiempo”, Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D. (2011) “La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial”, Barcelona: Antoni Bosch.
- Sanahuja, J. A. (2012), “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Mesa, M. (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ, pp. 51-83.
- Sanahuja, J.A. (2013) “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, M. (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

- Sanahuja, J. A. (2015) “Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales”, en Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 157-188.
- Sanahuja (2018) “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, en Mesa, M. (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-16*. Madrid: CEIPAZ, pp. 71-105.
- Sanahuja, J. A. (2017) “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.
- Taleb, N. N. (2010) “The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable”, Nueva York: Penguin (2ª edición).
- The Economist (2016) “Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed”, 30 de Julio.
- The Economist (2018a) “Some thoughts on the open v close divide: it is not as simple as it seems”, 16 de mayo.
- The Economist (2018b) “The Facebook scandal could change politics as well as the Internet”, 22 de marzo.
- Van Wyk, J. (2017) “The politics of anger in a angry world”, *Mail & Guardian*, 2-8 de junio, p. 19.
- Zürn, M. (2014) “The politicization of world politics and its effects: Eight propositions”, *European Political Science Review* vol. 6, nº 1, pp. 47-7.
- Zürn, M. and de Wilde, P. (2016) “Debating Globalization: Cosmopolitanism and Communitarianism as Political Ideologies”, *Journal of Political Ideologies* vol. 21, nº 3, pp. 280-301.

## **Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región**

*Gerardo Caetano<sup>8</sup>, Camilo López Burian<sup>9</sup> y Carlos Luján<sup>10</sup>*

**Resumen:** *El trabajo que se presenta, intenta abordar la coyuntura actual del continente latinoamericano y sus dinámicas políticas internacionales, partiendo del vínculo teórico entre las dimensiones doméstica e internacional. En el momento en que estas narrativas se enfrentan, es necesario realizar una mirada analítica desde un posicionamiento académico sobre la coyuntura. Para ello se realizó una consulta a académicos en relaciones internacionales y política exterior de la región.*

**Palabras claves:** Políticas internacionales, política exterior y doméstica, regionalismo, integración regional, ciclos progresistas, regionalismo post-neoliberal.

### **Introducción**

El trabajo que aquí se presenta, intenta abordar la coyuntura actual del continente latinoamericano y sus dinámicas políticas internacionales, partiendo del vínculo teórico entre las dimensiones doméstica e internacional (Merle, 1985; Putnam, 1988). Como bien plantea José Antonio Sanahuja, existe una puja entre narraciones políticas que buscan dar sentido al momento de cambio que vive la región. En sus palabras:

En esta visión, el cambio político que ha experimentado la región entre 2015 y 2016 en Argentina, Brasil o Perú se presenta como el ‘fin de ciclo’ de la ‘marea rosa’ izquierdista y la derrota del populismo latinoamericano, mientras que en la narrativa contraria, supondría el retorno del neoliberalismo, de la mano de una Alianza del Pacífico que se alzaría como modelo de integración ‘exitoso’ frente a un Mercosur ‘estancado’ o en crisis, y una Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ‘ideologizada’ e ‘ineficaz’ (Sanahuja, 2016, pp.31).

---

<sup>8</sup> Doctor en Historia. Profesor Titular, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Investigador Nivel III del SNI.

<sup>9</sup> Doctor en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Profesor Adjunto, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

<sup>10</sup> Doctor en Ciencias Humanas con énfasis en Ciencia Política. Profesor Agregado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Investigador Nivel I del SNI.

En el momento en que estas narrativas se enfrentan, es necesario realizar una mirada analítica desde un posicionamiento académico sobre la coyuntura. Para ello se realizó, tal como se describe en el siguiente apartado, una consulta a académicos en relaciones internacionales y política exterior de la región.

Luego de presentar el enfoque analítico y la base empírica del análisis, el trabajo se articula en cuatro apartados sustantivos. El primero se centra en el análisis del regionalismo, la integración regional y sus complementariedades y diferencias así como su impacto en las políticas exteriores de los países sudamericanos y México hacia la región.

El segundo perfila una visión crítica acerca de las pautas de inserción internacional “realmente existentes” durante el “ciclo de los gobiernos progresistas” y su “década social”. (2004-2014) Asimismo, se incorporan los principales elementos que han sustentado las discusiones todavía vigentes a propósito del llamado “regionalismo post-neoliberal”<sup>11</sup> en el continente.

El tercero refiere a las políticas exteriores de países de la región con el fin de captar los giros, en términos de cambio de orientación, que han registrado. Para ello se consultó a los encuestados sobre su país de especialización, a la vez que se incluyó un conjunto de aspectos vinculados a los giros políticos en materia doméstica para poder realizar un ejercicio analítico que tome en cuenta la interacción entre política exterior y doméstica.

El cuarto y último asunto analizado refiere al análisis de las opiniones vertidas por los académicos encuestados sobre la estructura mundial, en términos de número de polos, tanto del sistema internacional como de la región, tomando en cuenta las dinámicas de competencia y cooperación que se registran, teniendo las opiniones analizadas como horizonte temporal los próximos diez años. Y posteriormente se cierra el texto con unas breves reflexiones.

### **El enfoque analítico y la base empírica**

Para el desarrollo de este trabajo se recurrió a la opinión de académicos especializados en relaciones exteriores y política exterior de los principales países latinoamericanos.

---

<sup>11</sup> Sobre este enfoque puede consultarse McDonald y Rückert (2009), Rovira (2011) y Grugel y Riggiozzi (2012), entre otros.

Para ello se diseñó un formulario que incluyó preguntas generales dirigidas a todos los entrevistados en relación a la región y al mundo, así como también una serie de preguntas específicas sobre el país de especialización más directa de los entrevistados. La selección de los encuestados generó una muestra representativa del universo académico de los principales países de la región y se realizó a partir de un muestreo finalístico (no probabilístico) basado en criterios sustantivos de relevancia académica que garantizaron la diversidad de posturas epistemológicas, teóricas y metodológicas de los entrevistados. El fundamento de este criterio elegido es el interés de captar las opiniones de investigadores cuya producción es influyente en la región, en su país o en su área temática de investigación; la búsqueda, pues, de relaciones entre las principales variables formuladas en el estudio y la no pretensión de generalización de resultados estadísticos llevó a la no utilización de un método aleatorio en la determinación de los académicos a encuestar.

En concreto, para seleccionar los académicos se realizó un mapeo de los referentes de cada país de interés, sea en relaciones internacionales, en la política exterior del caso referido o con particular conocimiento en las dimensiones de análisis centrales del trabajo propuesto. Los académicos son en todos los casos docentes e investigadores de universidades o think tanks prestigiosos de la región e integran en muchos casos el sistema de investigación de sus respectivos países. Se enviaron 61 consultas y la tasa de respuesta fue del 84%. La distribución por país de las 51 respuestas recibidas puede verse en la tabla 1. Venezuela fue el único país que se quiso evaluar pero no se

**Tabla 1.**

**Distribución de académicos consultados por país (en frecuencias).**

| <b>País</b>  | <b>Cantidad de Acadé</b> |
|--------------|--------------------------|
| Argentina*   | 15                       |
| Brasil       | 16                       |
| Chile        | 3                        |
| Colombia     | 5                        |
| México       | 2                        |
| Paraguay     | 2                        |
| Perú         | 2                        |
| Uruguay      | 6                        |
| <b>Total</b> | <b>51</b>                |

\* Nota: uno de los académicos de Argentina respondió también sobre Brasil dado que es un referente de los estudios sobre dicho país.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de académicos 2017.

consiguieron respuestas para el caso, seguramente en función de la difícil situación que atraviesa dicho país y que afecta los investigadores del mismo al igual que a todos sus ciudadanos.

Todos los académicos evaluaron los posibles factores causales de la disminución de liderazgo o potencial liderazgo de Brasil sobre la región sudamericana y su protagonismo como actor global. El grado de impacto fue medido en una escala de cinco categorías (ninguno, poco, moderado, bastante, mucho). En ambos casos se presentó un conjunto de cinco factores, dos domésticos y tres externos. También se solicitó a todos los académicos que evaluaran los posibles impactos de los cambios de la política exterior de Estados Unidos con relación a México, hoy más que importante por los cambios que se han dado en dicho país con la elección de López Obrador como presidente. Para ello se plantearon dos preguntas sobre América Latina, una en relación a la Unión Europea y la otra a China. En este caso se construyó una escala ordinal de seis categorías. Adicionalmente se consultó a los académicos en clave prospectiva, con un horizonte a diez años, sobre las posibles estructuras de liderazgo global y regional y sus dinámicas asociadas, en términos de las lógicas de competencia y cooperación predominantes.

A cada experto se le solicitó, también, evaluar los cambios en la orientación de la política doméstica y exterior de sus respectivos países en dos sucesiones gubernamentales, abarcando así tres presidencias (tres períodos o cuatro en los casos de reelección de uno de los mandatarios). Además se les pidió que identificasen cuál es la definición territorial de la dimensión regional de la política exterior que su país posee actualmente. Las presidencias incluidas que abarcan ocho países latinoamericanos se resumen en el cuadro 1, agregan en cinco casos más de un mandato por Presidente y dos Vicepresidentes que culminan el mandato de los presidentes destituidos por juicio político, e incluyen veinticuatro presidentes cuyos mandatos discurrieron entre 1998 y el presente.

A continuación se inicia el análisis, no a partir de los datos antes presentados sino a partir de fuentes secundarias para dar el marco del análisis poniendo la mirada en el plano regional.

**Cuadro 1.**  
**Mandatos presidenciales por país abarcado en el estudio.**

| <b>País</b> | <b>Presidentes</b>   | <b>Período</b>                             |
|-------------|--|--|
| Argentina   | Néstor Kirchner<br>Cristina Fernández de Kirchner*<br>Mauricio Macri | 2003-2007<br>2007-2015<br>2015 al presente |
| Brasil      | Luiz Inácio Lula da Silva*<br>Dilma Rousseff**<br>Michel Temer***    | 2003-2011<br>2011-2016<br>2016 al presente |
| Chile       | Michelle Bachelet<br>Sebastián Piñera<br>Michelle Bachelet           | 2006-2010<br>2010-2014<br>2014 al 2018     |
| Colombia    | Andrés Pastrana<br>Álvaro Uribe Vélez*<br>Juan Manuel Santos*        | 1998-2002<br>2002-2010<br>2010 al 2018     |
| México      | Vicente Fox<br>Felipe Calderón<br>Enrique Peña Nieto                 | 2000-2006<br>2006-2012<br>2012 al 2018     |
| Paraguay    | Fernando Lugo****<br>Federico Franco*****<br>Horacio Cartes          | 2008-2012<br>2012-2013<br>2013 al presente |
| Perú        | Alan García<br>Ollanta Humala<br>Pedro Pablo Kuczynski               | 2006-2011<br>2011-2016<br>2016 al 2018     |
| Uruguay     | Tabaré Vázquez<br>José Mujica<br>Tabaré Vázquez                      | 2005-2010<br>2010-2015<br>2015 al presente |

\* Nota 1: Dos mandatos presidenciales.

\*\* Nota 2: Dos mandatos. Destituida promediando su segundo mandato, quedando como presidente el Vicepresidente Michel Temer.

\*\*\* Nota 3: Asume para culminar el mandato de Dilma Rousseff, destituida mediante juicio político.

\*\*\*\* Nota 4: Destituido por juicio político.

\*\*\*\*\* Nota 5: Vicepresidente de Fernando Lugo que asumió la presidencia tras su juicio político, culminando el período presidencial 2008-2013.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta de académicos 2017.

## **El “ciclo progresista” y el “regionalismo post neoliberal” en América Latina<sup>12</sup>**

### **Inserción internacional y desarrollo**

Antes de prestar atención a los países vale la pena colocar la mirada en la región de modo general. En América Latina en general y en América del Sur en especial, la experiencia de los gobiernos progresistas de la última década y media, sobre todo durante los impulsos de la llamada “década social” (2003/04-2013/14), ha marcado una coyuntura histórica singular. Comenzar a analizar algunos rasgos característicos de ese proceso con rigor académico, en profundidad y sin prejuicios, resulta relevante para comprender los actuales contextos del continente y los itinerarios de su historia más reciente, en particular cuando emergen señales contundentes acerca de un “cambio de ciclo político” en la región. En ese sentido, contribuir a registrar algunos elementos críticos en relación a la respuesta dada por el “ciclo progresista” ante ciertos retos estructurales y de profundidad histórica en América Latina, constituye uno de los objetivos centrales de este texto.

Sin proyectar explicaciones monocausales ante un proceso tan complejo y aun en curso en algunos países, se propone trabajar en particular en torno a una hipótesis de análisis: la consistencia de las políticas redistributivas desplegadas durante la “década social” en América Latina se ha visto comprometida por la debilidad de los proyectos de desarrollo realmente implementados durante esos períodos, en particular en relación a la no superación de un modo de crecimiento económico básicamente sustentado en el “boom de las commodities”, así como en lo atinente a la profundización de una pauta de inserción internacional que permitiera dar sustento efectivo a otro tipo de políticas alternativas de orientación transformadora. Se trata en suma de poner en cuestión tres factores centrales para cualquier proyecto de cambio en América Latina, que a menudo suelen analizarse en forma compartimentada: la profundidad de las políticas de redistribución, el proyecto de desarrollo con su patrón de crecimiento económico y la pauta imperante de inserción internacional, para sustentar alternativas más autónomas frente a las restricciones externas de los contextos económicos globales.

En términos globales, la caída de la desigualdad que registran los datos de CEPAL se produjo en un período de crecimiento económico general para la región. Más aún,

---

<sup>12</sup> Este apartado reproduce argumentos desarrollados en Caetano (2018).

si los gobiernos progresistas consiguieron reducir la desigualdad con relativo éxito, los investigadores tienden a converger en que lo hicieron en un contexto de auge económico, sostenido fundamentalmente por el “boom de las commodities”. En la medida que esta ralentización económica parece estar relacionada con la caída en los términos de intercambio para la región, la base de los modelos de desarrollo de los gobiernos progresistas entra en cuestión. Surgen de las referencias bibliográficas más actuales sobre el tema algunas preguntas de perfil interpelante. ¿Resultan sustentables las políticas sociales de equidad bajo un modelo redistributivo que entra en dificultades cuando la economía se ralentiza, producto de la caída en los precios de los productos exportables? ¿Son consistentes los esfuerzos redistributivos que no consiguen reducir la concentración de ingresos entre los estratos más altos? ¿Pueden ignorarse los vínculos entre la incambiada concentración de ingresos en los sectores más altos de América Latina, con una falta de transformación en la matriz productiva y de los formatos correspondientes de inserción internacional de la región? La sospecha de que, aun con políticas redistributivas razonablemente exitosas, los grandes ganadores en la economía latinoamericana parecen ser básicamente los mismos, advierte la necesidad de interpelar más a fondo este tipo de cuestiones<sup>13</sup>. Las dificultades advertidas para modificar el patrón productivo y exportador y las restricciones externas consiguientes, ¿no se vieron facilitadas por los muy escasos avances en la integración económica de la región?

Este último punto que alude a la centralidad del tema de la inserción internacional para la consolidación de proyectos transformadores en América Latina constituye un asunto especialmente debatido en la producción más actual en el campo de las ciencias sociales regionales y globales<sup>14</sup>. La “idea fuerza” que recorre la literatura más reciente al respecto apunta a destacar la relación estratégica entre el desarrollo productivo y las opciones tomadas en el campo de la inserción internacional, especialmente potenciada con los cambios producidos en la estructura económica mundial de las últimas décadas. Ante los nuevos contornos de las cadenas de valor globales y regionales, en tanto uno de los soportes claves del nuevo sistema global de producción, aun con las restricciones que tienen al respecto los países latinoamericanos, las opciones que tomen estos (o los bloques que integran) respecto a los nuevos formatos de negociación

---

<sup>13</sup> Ver Ganuza, Taylor y Morley (1998), Solana (2002), Acemoglu y Robinson (2012) y Hodgson (2015), entre otros.

<sup>14</sup> Ver Schiff y Chang (2001), Schiff (2002), Laursen (2005), Cepal (2010 y 2013), Baldwin (2011), de la Torre et al (2013), Söderbaum y Shaw (2013) y Hameiriy y Jayasuriya (2011), entre otros.

del comercio de bienes, servicios e inversiones no resulta por cierto inocua. Por el contrario, presupone perfiles fundamentales para los patrones productivos y el tipo de crecimiento económico, con todas sus consecuencias en los campos decisivos del rol del Estado y el despliegue de las políticas sociales. Como tiende a coincidir las referencias bibliográficas actuales al respecto, los gobiernos del “ciclo progresista” advirtieron la centralidad estratégica de este punto en sus discursos, pero no lograron trascender esas restricciones externas a través de sus políticas de inserción, a menudo oscilantes<sup>15</sup>.

El giro aperturista que antes se expandió por casi toda América Latina y que ahora parece incorporar también a los países del Mercosur<sup>16</sup>, ha coincidido con la continuidad y aun la profundización de políticas promotoras de la exportación de recursos naturales (básicamente alimentos y minerales sin procesar), con problemas de sustentabilidad medioambiental y escasa atención a políticas proactivas de ciencia y tecnología, indispensables para sustentar enfoques consistentes para la agregación de valor, el cambio en la matriz productiva y la generación de empleos de calidad. Véanse al respecto las siguientes tablas y las dudas radicales que aportan sobre algunos de estos temas.

En varios de sus últimos trabajos y exposiciones, el economista José Antonio Ocampo (2017) ha estudiado las derivaciones de este período más reciente del tránsito en América Latina “desde el auge a la crisis”, así como su coincidencia con la acción de gobiernos progresistas. Luego de registrar las consecuencias sobre la región de la “fuerte desaceleración del comercio internacional” y del fin del llamado “auge de las commodities” en el bienio 2014-2016, Ocampo señala que América Latina en la gran mayoría de sus países “se gastó el auge de los términos de intercambio” sin crear “grandes espacios en materia fiscal”, capaces de sustentar “políticas anticíclicas”. Ello en su visión se volvió más grave pues el continente continuó en los tiempos de bonanza (en el que los grandes ganadores fueron los países “energético-mineros”) con una “excesiva dependencia de los productos básicos”, “una desindustrialización prolongada y prematura”, grandes rezagos en infraestructura y en especial en materia

---

<sup>15</sup> Ver Kosacoff y López (2008), López, Ramos y Torres (2009), Unctad (2013), Milberg y Winkler (2013), Amador y Cabral (2014), Blyde (2014), Constantinescu et al (2015) y Montalbano et al (2017), entre otros.

<sup>16</sup> Los dos objetivos en los que coinciden en la actualidad los Estados parte del Mercosur, incluido el gobierno progresista de Uruguay, apuntan a la concreción del largamente postergado Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y la convergencia efectiva de acciones y estrategias con la Alianza del Pacífico. Ver Caetano (2017).

**Tabla 2.**  
**Participación de las exportaciones de productos primarios en el total de exportaciones en América Latina y el Caribe (12 países)**  
**Periodo 1990 - 2015. En porcentaje.**

|   | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Venezuela (República Bolivariana de)                  | 89,6 | 85,8 | 90,9 | 90,6 | 95,7 | 98,2 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)                     | 95,3 | 81,4 | 71,1 | 88,8 | 93,6 | 95,2 |
| Ecuador   | 97,7 | 92,2 | 90,1 | 91,5 | 90,2 | 92,3 |
| Paraguay  | 90,1 | 80,7 | 92,5 | 92,8 | 92,6 | 89,9 |
| Chile   | 88,7 | 86,5 | 83,8 | 84,9 | 87,4 | 85,6 |
| Perú  | 81,6 | 85,2 | 79,7 | 82,6 | 86,3 | 85,1 |
| Colombia  | 74,9 | 65,2 | 67,5 | 64,2 | 76,1 | 75,8 |
| Uruguay   | 61,2 | 61,2 | 58,1 | 68,1 | 74   | 74,8 |
| Argentina   | 70,9 | 66,1 | 67,5 | 69,2 | 66,8 | 70,6 |
| Brasil  | 48,1 | 46,5 | 41,6 | 47   | 63,4 | 61,9 |
| Costa Rica  | 73,2 | 74,9 | 34,4 | 34,4 | 39,1 | 46,4 |
| México  | 56,5 | 22,3 | 16,5 | 22,9 | 24   | 17,2 |
| Mercado Común del Sur (Mercosur), sin Bolivia y Chile | 55,5 | 53,2 | 51,3 | 53,7 | 65,2 | 65   |

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

**Tabla 3.**  
**Investigadores en innovación y desarrollo por millón de habitantes en distintas regiones del mundo**  
**Periodo 2000-2010.**

| Investigadores en I+D<br>(por millón de habitantes) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Asia Oriental y el Pacífico                         | 939  | ..   | 915  | 982  | 1070 | 1224 | 1254 | 1457 | 1454 | 1692 | 1129 | 1475 |
| Europa y Asia central                               | 2299 | ..   | 2374 | 2386 | 2452 | 2531 | 2582 | 2573 | 2571 | 2642 | 2664 | 2716 |
| América Latina y el Caribe                          | 329  | ..   | 326  | 353  | 381  | 429  | 450  | 440  | 454  | 460  | 483  | 503  |
| América del Norte                                   | 3480 | ..   | 3560 | 3638 | 3873 | 3797 | 3769 | 3834 | 3840 | 3990 | 4111 | 3946 |
| Asia meridional                                     | 110  | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | 129  | ..   | ..   | ..   | ..   | 156  |
| África del sur del Sahara                           | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   |
| Oriente Medio y Norte<br>de África                  | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   |
| Mundo   | 1081 | ..   | ..   | ..   | ..   | ..   | 1204 | ..   | ..   | ..   | ..   | 1278 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial: World Development Indicators (<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>).

**Tabla 4.**  
**Indicadores para la medición de las metas del Objetivo de Desarrollo del**  
**Milenio N°7 (medioambiente) en América Latina y el Caribe.**  
**Periodo 1990 y 2015.**

|  | 1990  | 2000  | 2005  | 2010  | 2015  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Proporción de la superficie cubierta por bosque  | 51,09 | 48,87 | 47,69 | 46,80 | 46,26 |
| Toneladas de CO2 por habitante   | 2,26  | 2,53  | 2,65  | 2,85  | ...   |
| Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas                                    | 4,90  | 8     | ...   | ...   | 13,30 |
| Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable | 84,9  | 89,6  | 91,5  | 93,3  | 94,6  |
| Proporción de la población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas              | 67,3  | 74,7  | 77,8  | 80,8  | 83,1  |
| Población urbana que vive en tugurios (porcentaje de la población urbana)                  | 33,7  | 29,2  | ...   | ...   | 20,5  |

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>)

tecnológica. Sus sugerencias para los nuevos tiempos vuelven al mismo punto de las exigencias, logros y omisiones de la década más “social y progresista”: aunque no se vea “margen para políticas contracíclicas”, en la coyuntura más actual de América Latina tendrían que afirmarse “políticas de diversificación productiva”, grandes apuestas a la “transformación en I+D” y a la “inversión en infraestructura”, así como a procesos de integración regional genuina “que superen las divisiones políticas”.

¿Cuántas posibilidades tiene ese programa de políticas en los actuales contextos internacionales y regionales? ¿Qué tipo de políticas de inserción internacional se requiere o cuáles están disponibles para ese rumbo? ¿Se percibió en el último tiempo la convicción y el pensamiento estratégico al menos para intentarlo en serio? ¿Cómo devienen esos retos ante el “giro político a la derecha” y sus programas convergentes de “contrarreforma”? ¿Los gobiernos progresistas dieron respuesta efectiva a esas demandas?

A partir del reconocimiento de estos últimos retos referidos sin duda que también resulta decisivo explorar en torno a la articulación central de las políticas de inserción

internacional y los proyectos de desarrollo promovidos, anverso y reverso de un mismo asunto. En ese sentido, el contexto internacional actual es muy claro en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada inserción global desde América Latina, con el soporte de una mayor integración como región en tanto sustento de un desarrollo más autónomo de las restricciones externas derivadas del “hiperglobalismo extremo” de los nuevos contextos <sup>17</sup>.

Este imperativo en América Latina tal vez se profundice, en medio de una superpoblación de organismos integracionistas (de vigencia dispar, algunos con crisis de funcionamiento visibles) que no convergen, lo que ha creado superposición de fines y tareas. El primer eje de discusión se plantea en relación a cómo pueden construirse proyectos de desarrollo no atados a las exportaciones de bienes primarios sin la adopción de estrategias efectivas de integración regional. ¿Debe darse como un dato indiscutible el que en el mundo actual de las cadenas globales de valor, el lugar asignado para los países latinoamericanos no puede ser otro que el de productores y exportadores de bienes primarios, en el mejor de los casos con modernización tecnológica derivada de las inversiones externas directas? ¿Es esta una pauta aceptable para la consolidación de “ciclos progresistas” orientados a afianzar un desarrollo más inclusivo y equitativo? En medio de la ya tradicional “inflación retórica” sobre la integración, una perspectiva geopolítica sobre el continente apunta a la necesidad de iniciativas de convergencia entre los procesos integracionistas existentes. Este proceso de convergencias, mucho más en los contextos actuales, debería procurar – por ejemplo- reintegrar efectivamente a México a América Latina, desafiado hoy por los excesos de la Administración Trump y el riesgo de la disolución del Nafta.

### **Regionalismo e integración en América Latina: balances recientes**

Varios autores han identificado en las últimas décadas la propuesta de un “regionalismo post neoliberal” principalmente en América del Sur, impulsado por los gobiernos progresistas, con algunas características definitorias de su programa integracionista: primacía de la agenda política y menor atención de la agenda económica y comercial; retorno de la agenda del desarrollo; mayor protagonismo estatal; enfatización de la agenda positiva de la integración; mayor preocupación por las dimensiones sociales

---

<sup>17</sup> Este último supuesto de la integración es objeto de un fuerte debate en la actualidad latinoamericana. Sobre el particular se centra la compilación organizada por Caetano (2017).

y las asimetrías en los niveles de desarrollo; mayor atención a los asuntos relativos a la infraestructura regional; relevancia de la seguridad energética; y promoción de la participación y legitimación social de los procesos de integracionistas (Sanahuja, 2010).

A la luz de lo ocurrido en los últimos años puede señalarse sin embargo que –más allá de logros parciales-, ni las convergencias ni mucho menos esta pauta de regionalismo programático pudieron avanzar en los hechos, desde esa “afinidad ideológica” tantas veces invocada por los gobiernos progresistas. Se trató en todo caso de proyectos invocados con ambición pero que luego no pudieron confirmarse. A la hora de los balances iniciales, este fracaso no es de los menos importantes. Y esto es así entre otras cosas porque no parecen avizorarse “salidas en solitario”, proyectos de desarrollo con equidad sustentados en relaciones bilaterales aisladas entre cada uno de los países latinoamericanos y los nuevos centros de poder de la economía global<sup>18</sup>.

Es cierto que la mayoría de los líderes de los gobiernos progresistas latinoamericanos llegaron a advertir en el discurso la crucialidad de este punto. En ese sentido, durante la última década y media, muchos de esos gobiernos han postulado una vocación de mayor profundidad integracionista, representada en el campo ideal en procesos de la naturaleza del Mercosur o del Alba, basados en una llamada “apuesta posliberal”, con compromisos de avance en políticas más integrales, orientadas a superar un ciclo de excesiva priorización comercialista. De allí que autores como José Antonio Sanahuja, Pía Riggirozzi y Diana Tussie hayan fundado el registro de ese nuevo “regionalismo posliberal” en asociación directa con la acción de los gobiernos progresistas de la “década social” (2004-2014). Pero tal vez el problema radique fundamentalmente en la heurística utilizada para fundamentar los juicios: una cosa han sido las declaraciones y aun las resoluciones tomadas en las Cumbres y otra muy distinta la conducción efectiva y la administración cotidiana del bloque.

Esa vocación de profundizar los objetivos de la integración regional en el Mercosur, por ejemplo, quedó plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), impulsados por los entonces presidentes de Brasil y Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner respectivamente. También fue ejemplo de esa tendencia la negativa de todos

---

<sup>18</sup> Sobre este punto ha existido un debate a propósito del caso chileno y el “éxito” (más controvertido afuera que adentro de ese país) de su firme política de apertura bilateral, mantenida y promovida especialmente por los gobiernos progresistas.

los Estados partes del bloque junto a Venezuela a sumarse al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), en ocasión de la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata en noviembre de 2005.

Estos pronunciamientos reflejaron en su momento las potencialidades de un nuevo acuerdo político que se proyectaría sobre el Mercosur pero con una posterior vocación continental, desde los nuevos mecanismos entonces emergentes como la ya referida Alba, la Unasur o la Celac. Las definiciones parecían orientarse entonces a la conformación de espacios integrados de desarrollo como soporte de una inserción internacional más autónoma de la región. En los mismos textos propositivos se hacía hincapié en que estos nuevos enfoques de integracionismo y de inserción internacional resultaban bases decisivas para sustentar el cambio social con una forma de crecimiento económico más autónoma, menos dependiente de las “*commodities*”, con mayor articulación entre complementación productiva, “comercio justo” y desarrollo con equidad.

Sin embargo, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio de los Estados nacionales de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales o plurilaterales<sup>19</sup> así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común, terminaron por quitar credibilidad al nuevo enfoque de integración y regionalismo “post-neoliberal”, precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica.

Las discusiones en torno a los límites y alcances efectivos de estas formas de “regionalismo posliberal” (también señalado como “post-hegemónico”), se perfilan en la actualidad como el escenario de un fuerte debate. Desde una balance crítico y a la luz de lo ocurrido en los últimos años, las evidencias parecen inclinarse a fundamentar la opinión que –más allá de logros parciales-, ni las convergencias ni mucho menos esta pauta de regionalismo programático “posliberal” pudieron

---

<sup>19</sup> Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la participación de Argentina, Brasil y México en el G20 financiero. No solo no intentaron investir la representación oficiosa de América Latina en dicho Foro sino que tampoco llegaron a concertar sus posiciones entre sí.

avanzar en los hechos, desde esa “afinidad ideológica” tantas veces invocada por los “gobiernos progresistas”. Se trató en todo caso de proyectos invocados con ambición pero que luego no pudieron confirmarse. Desde un análisis especialmente crítico han señalado sobre este particular Daniele Benzi y Marco Nerea:

[...] una selva de adjetivos ha dominado los principales debates para caracterizar el regionalismo latinoamericano durante la última década. Sin embargo, parecería que poco o nada queda de ellos después de la “marea rosada”. [...] A estas alturas, sería ingenuo poner en duda que otra etapa del regionalismo latinoamericano haya entrado en su recta final (2018, pp. 106 y 119).

Este fracaso, si bien ha terminado de consolidarse con el giro político más actual en el continente, ya estaba presente desde hacía varios años, cuando todavía imperaban los gobiernos progresistas. La relevancia de ese proceso se profundiza por el impacto de los contextos internacionales más actuales y sus condicionamientos para los países del continente. Como ha señalado Dani Rodrick (2011), el “trilema político de la economía mundial” apunta actualmente a que la vigencia de un “hiperglobalismo extremo” provoca problemas de gobernanza a nivel internacional, al tiempo que desafía las posibilidades de una democracia plena dentro de los Estados nacionales. La Referencias bibliográficas más reciente tiende a destacar las fuertes restricciones que estos cambios globales suponen para propuestas progresistas afincadas en América Latina (Sanahuja, 2016 y 2017).

Las políticas hacia América Latina por parte de EEUU y Europa se han vuelto más agresivas y distantes: la fugaz “Doctrina Tillerson”, con la explicitación de sus profundos recelos ante el protagonismo creciente de China y Rusia en la región configuran un buen reflejo de ello<sup>20</sup>. Por su parte, la persistencia del crecimiento de los países “emergentes” (aun con tasas más bajas en los últimos años), posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de cambios en el escenario internacional, con fuertes impactos en el continente. La propia China se ha consolidado como el primer socio comercial de la casi totalidad de los países sudamericanos, aunque ha tendido a competir con México y con la zona centroamericana y caribeña más asociada a la gravitación norteamericana. Sin

---

<sup>20</sup> Ha comenzado a hablarse de esta “doctrina” a partir de la primera gira latinoamericana del anterior Secretario de Estado estadounidense, Rex Tillerson, en la que recorrió México, Argentina, Perú y Colombia. Como es sabido, Tillerson fue destituido de manera imprevista por Trump en marzo de 2018 y fue sustituido por Mike Pompeo.

embargo, su despliegue por la región no ha hecho más que profundizar el patrón productivo primarizado y extractivista, tanto en lo que refiere a su comercio como al perfil de sus inversiones (OCDE, 2013).

Cabe advertir además que a partir del bienio 2014-2015, China ha venido variando sus estrategias de crecimiento en una perspectiva de desaceleración ordenada y con ello ha afectado seriamente el mercado mundial de las commodities, con fuertes impactos sobre los gobiernos progresistas latinoamericanos y sus políticas (Moneta y Cesarín, 2014 y 2016). A pesar de los altibajos, este inestable rebalance de poder mundial, además de impactar en la ecuación económica internacional, está incidiendo sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación de bienes, servicios e inversiones, con todas sus implicaciones de diversa índole en las políticas públicas, también con fuertes consecuencias sobre América Latina (Cepal, 2014).

Todo este contexto de cambios en la negociación internacional refuerza los desafíos de inserción para los países latinoamericanos y sus proyectos de desarrollo. A ese respecto, el escenario de las últimas décadas se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes en el continente. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico, con la excepción de Ecuador, han ido consolidando su esquema de integración enmarcado en una trayectoria de fuerte apertura a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico y bajo el liderazgo estadounidense que hoy parece replegarse, los países asociados en torno al Mercosur y el Alba procuraron en el último decenio (con dificultades importantes y con giros significativos de orientación en los últimos años) consolidar a la integración regional como un mecanismo que favoreciera una inserción más autónoma en el escenario global. Como vimos, más allá de logros parciales, los fracasos debilitaron esta vía progresista. En el caso del Mercosur el factor fundamental fue la falta de voluntad política de los dos grandes del bloque, Argentina y Brasil. En el caso del Alba, el gran motivo del declive fue la implosión del liderazgo venezolano tras la caída de los precios internacionales del petróleo. En ese marco, la vía del aperturismo comercialista y de la aceptación de las nuevas reglas de negociación en bienes, servicios e inversiones, con todos sus efectos en las políticas internas de los Estados nacionales, parece proyectarse como pauta dominante en todo el continente. No resulta casual que muchas de las medidas más significativas del “programa contrarreformista” de los nuevos gobiernos de derecha o centro derecha en el continente (reformas laborales, previsionales, congelamiento

de la inversión pública y del gasto social, reformulación de las políticas de inserción, etc.) se presenten como consecuencias “naturales” de un ajuste indispensable al “nuevo mundo”<sup>21</sup>.

En contextos en los que se combina inseguridad e inestabilidad internas con conflictos emergentes de diversa índole, el continente ve consolidarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Véanse a este respecto indicadores sobre su peso en porcentajes del comercio mundial, PBI, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares. La siguiente tabla ilustra una panorámica contundente sobre ese particular.

En contraposición con estos indicadores, América Latina mantiene mucha relevancia en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), en la riqueza fundamental de la biodiversidad, aspectos que se proyectan bien lejos de la marginalidad anotada y que ya despiertan codicias externas varias, con sus implicaciones de toda índole. Parece obvio entonces que la modalidad de expansión del capitalismo en América Latina, conducido por las cadenas globales de producción lideradas por las grandes transnacionales, apunta hacia las industrias extractivas basadas en recursos naturales. Y más allá de la retórica neodesarrollista, los gobiernos progresistas parecieron finalmente aceptar ese rol o por lo menos no encontraron alternativas efectivas a sus restricciones. Ello sin duda tuvo también elementos de “profecía autocumplida”. En todo caso, terminó reforzando la primarización de las exportaciones y las restricciones consiguientes sobre los enfoques de crecimiento económico y cohesión social.

Mientras se confirma el giro netamente “comercialista” de un proceso de integración ambicioso como el Mercosur,<sup>22</sup> cuando ante las diferencias políticas entre los Estados (acrecentadas por la crisis venezolana) tiende a confirmarse un sorprendente “Grupo

---

<sup>21</sup> Poco antes que un tribunal de Porto Alegre ratificara la condena del juez Moro sobre Lula, el actual presidente brasileño Temer, en su discurso pronunciado en el Foro Económico Global Mundial de Davos, realizó una contundente defensa de las reformas liberales emprendidas por su gobierno, al tiempo que calificó al “nuevo” Brasil como “un Brasil de responsabilidad, no de populismo”, y abogó por la “apertura” y en contra del “aislacionismo”.

<sup>22</sup> En la Cumbre de Presidentes del Mercosur reunida en Mendoza los días 20 y 21 de julio de 2017, el controvertido Presidente brasileño Temer, luego de asumir la Presidencia Protémpore del bloque, se comprometió a continuar y profundizar el “giro comercialista” del Mercosur. “La cumbre de Mendoza será recordada como el marco del esfuerzo del rescate de la vocación original de nuestro bloque”. Más allá del signo ideológico diferente del gobierno uruguayo respecto a sus otros tres socios, en lo fundamental, sus apuestas en materia de política exterior tienden a coincidir cada vez más.

**Tabla 5.**  
**Grupos de economías de acuerdo a la clasificación del FMI (193 países) ordenados por su participación en el PIB global (medido a paridad de poder de compra). Serie 1992-2022 (desde 2012 a 2002, proyecciones del FMI). En porcentaje.**

|  | 1992  | 1995 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 | 2010 | 2013 | 2016 | 2019 | 2022  |
|--|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 39 economías avanzadas (clasificación FMI)   | 58,07 | 58,1 | 57,3 | 56,5 | 53,7 | 50,2 | 46,3 | 43,5 | 41,8 | 39,9 | 37,63 |
| 30 economías asiáticas emergentes / en desarrollo (incluida China)                             | 12,61 | 15,0 | 16,0 | 17,3 | 19,2 | 22,1 | 25,8 | 28,7 | 31,6 | 34,3 | 36,99 |
| 23 economías del Medio Oriente y del Norte de África, Afganistán y Pakistán                    | 7,26  | 7,1  | 7,3  | 7,1  | 7,6  | 7,7  | 7,9  | 7,6  | 7,6  | 7,5  | 7,49  |
| 32 economías de América Latina y el Caribe   | 9,33  | 9,4  | 9,5  | 8,9  | 8,6  | 8,6  | 8,7  | 8,6  | 7,8  | 7,4  | 7,21  |
| 12 economías de la Comunidad de Estados Independientes (Europa Oriental y Asia, incluye Rusia) | 7,04  | 4,8  | 4,0  | 4,4  | 4,8  | 5,2  | 5,0  | 5,0  | 4,5  | 4,3  | 4,15  |
| 12 economías europeas emergentes / en desarrollo   | 3,22  | 3,2  | 3,3  | 3,2  | 3,4  | 3,5  | 3,4  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,49  |
| 45 economías del África subsahariana   | 2,47  | 2,4  | 2,4  | 2,4  | 2,6  | 2,7  | 2,9  | 3,0  | 3,0  | 3,0  | 2,98  |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IMF World Economic Outlook Database (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>)

de Lima”,<sup>23</sup> que avanza en decisiones que involucran a la región desde la absoluta transgresión de los circuitos regionales de carácter institucional, o se “dinamita” la Unasur, con el retiro de seis Estados partes<sup>24</sup>, hay que recordar una vez más que estas derivas actuales, si bien se consolidaron con los nuevos gobiernos de derecha o centroderecha, no nacieron con ellos.

En la actualidad, no es que hayan desaparecido en las filas del progresismo latinoamericano las visiones críticas, por ejemplo, a los fuertes condicionamientos de los Tratados de Libre Comercio clásicos, en especial en asuntos estratégicos como compras gubernamentales, propiedad intelectual, tratamiento igualitario de empresas nacionales y extranjeras, dilucidación de contenciosos en el CIADI (organismo anexo al Banco Mundial) y no en tribunales competentes acordados por los países firmantes, entre otros aspectos. Aunque los marcos de negociación han cambiado y en particular con China parecen abrirse condiciones de mayor flexibilidad, las posturas críticas a este tipo de acuerdos persisten y mantienen fundamento. Sin embargo, el *statu quo* de algunos integracionismos paralizados, sumado a los retos de un contexto acuciante de desaceleración económica, de cambios tecno-económicos y de reformulación de las negociaciones en comercio de bienes, inversiones y servicios, ya genera descontentos expandidos. Las posturas de quienes en el continente exigen pautas de inserción internacional capaces de afirmar la conformación de cadenas de valor regionales, con desarrollos industriales y mayor agregación de valor, han comenzado a enfrentar cierto desaliento frente a la intocada dependencia de la exportación de *commodities* que exhibían (y continúan exhibiendo) los países de la región, sus dificultades para enfrentar la desaceleración económica y su marginación relativa de los principales circuitos comerciales. En el siguiente apartado se coloca la mirada sobre los países de la región para agregar elementos de análisis.

## **Los giros políticos domésticos e internacionales en la región**

Siguiendo el análisis de Sanahuja (2016), la política externa de los países latinoamericanos es el resultado del interjuego de los factores domésticos específicos

---

<sup>23</sup> El llamado “Grupo de Lima” es una instancia multilateral informal instaurada luego de la Declaración de Lima (8/8/2017) a propósito de la crisis política venezolana. Se ha seguido reuniendo, con el aval manifiesto de los EEUU, la Unión Europea y la OEA.

<sup>24</sup> En el mes de abril de 2018, Brasil, Argentina, Paraguay, Colombia, Perú y Chile anunciaron en un comunicado conjunto su retiro temporal de la Unasur. Esta institución tiene su secretaría general acéfala desde enero de 2017, fecha en la que terminó su mandato Ernesto Samper.

de cada país y de los cambios de la región y del sistema internacional. En palabras de Sanahuja:

La región, de hecho, también parece iniciar un nuevo ciclo político caracterizado por el desgaste de los gobiernos progresistas llegados al poder desde inicios del decenio de 2000, y en algunos países, como Argentina, Brasil o Perú, ello ha significado el retorno al poder —por elecciones o por controvertidos procesos de impeachment— de partidos liberal-conservadores. Aunque esos cambios de gobierno puedan explicarse, en primera instancia, a partir del juego político nacional y de dinámicas domésticas como las antes mencionados, en una América Latina más integrada en la economía global, y por ello más sensible a sus ciclos y vaivenes, los procesos internos son cada vez más parte de dinámicas transnacionales tanto en sus efectos como en sus causas (2016, pp.15).

En este apartado analizaremos el giro a la derecha de la región en materia internacional y su vínculo con los giros domésticos que han dado los principales países de la región. Para ello contamos con la opinión de los académicos a quienes se ha preguntado por las variaciones tanto de la política exterior de sus países (sea en la dirección de una mayor apertura al mercado mundial, sea en dirección de la integración regional), como de los giros internos evaluados en términos del eje izquierda – derecha.

Las opiniones sobre los giros domésticos de los países de la región se resumen en la tabla 6. La mayoría absoluta de los académicos coincide en que hubo un giro a la derecha, giro que es percibido como “fuerte”, no “moderado”. Esto representa un contraste con las opiniones de comienzos de la década que mayoritariamente percibían un giro a la izquierda y el mantenimiento de las orientaciones de política que venían de años anteriores; solo una proporción pequeña de los académicos (menos de un quinto) visualizaba entonces un giro a la derecha en los distintos países.

Particularmente claro es el consenso respecto a que Argentina y Brasil son los países que con mayor claridad han virado a la derecha. Respecto a Uruguay se visualiza un giro en dicha dirección pero el mismo sería moderado. Chile, por el contrario, estaría girando moderadamente a la izquierda (aunque las opiniones no son unánimes sobre este punto).

Los giros domésticos previos a los actuales gobiernos son percibidos como moderados hacia la izquierda en los casos de Argentina y Uruguay, sin cambios o a lo sumo

Tabla 6.  
Giros domésticos en distintos países de Latinoamérica durante el penúltimo y último cambio de gobierno (gris).

| Número de especialistas* | Fuerte a la izquierda | Moderado a la izquierda | No hubo cambios | Moderado a la derecha | Fuerte a la derecha | No contesta | Todos     |
|--------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------|---------------------|-------------|-----------|
| Argentina                | 2                     | 9                       | 3               |                       | 1                   |             | 15        |
| Argentina                |                       |                         |                 | 5                     | 10                  |             | 15        |
| Brasil                   |                       | 4                       | 11              | 1                     | 1                   |             | 17        |
| Brasil                   |                       |                         |                 | 5                     | 12                  |             | 17        |
| Chile                    |                       |                         |                 | 2                     |                     | 1           | 3         |
| Chile                    |                       | 2                       |                 | 1                     |                     |             | 3         |
| Colombia                 |                       |                         |                 | 1                     | 4                   |             | 5         |
| Colombia                 |                       | 4                       | 1               |                       |                     |             | 5         |
| México                   |                       |                         | 2               |                       |                     |             | 2         |
| México                   |                       |                         | 2               |                       |                     |             | 2         |
| Paraguay                 |                       |                         |                 | 1                     | 1                   |             | 2         |
| Paraguay                 |                       |                         | 1               | 1                     |                     |             | 2         |
| Perú                     |                       | 1                       |                 | 1                     |                     |             | 2         |
| Perú                     |                       |                         | 1               | 1                     |                     |             | 2         |
| Uruguay                  |                       | 3                       | 1               |                       |                     | 1           | 6         |
| Uruguay                  |                       | 1                       | 1               | 4                     |                     |             | 6         |
| <b>Total</b>             | <b>6</b>              | <b>17</b>               | <b>17</b>       | <b>6</b>              | <b>7</b>            | <b>2</b>    | <b>52</b> |
| <b>Total</b>             |                       | <b>7</b>                | <b>6</b>        | <b>17</b>             | <b>22</b>           |             | <b>52</b> |

\* El número total de respuestas suma 52 por tener por parte de un experto una respuesta doble (para Argentina y Brasil). Fuente. Elaboración propia en base a encuesta de académicos 2017.

moderados hacia la izquierda en Brasil, moderados a la derecha en Chile, Colombia y Paraguay; y no se perciben mayores cambios en México y Perú al no estar incluidos los presidentes que recién han asumido en dichos países en el análisis.

En síntesis, el giro a la derecha en América Latina ha sido básicamente un proceso del último año, con algunos antecedentes que no van más allá del presente lustro. Las asunciones de la Presidencia por parte de Macri y Temer en Argentina y Brasil respectivamente, pueden ser tomadas como los jalones más importantes de tal viraje.

La tabla 7 muestra que para la mayoría absoluta de los académicos consideran que estamos asistiendo en la actualidad a un proceso de apertura en la región, apertura que es catalogada como fuerte o moderada casi por partes iguales de los entrevistados. Este proceso hace un lustro había mostrado fuerzas casi similares en ambas direcciones, aunque la mayoría relativa de dos quintos de los académicos no registraban cambio alguno en ese momento.

En este rubro cabe rescatar las palabras de Sanahuja cuando afirma que “el cambio de ciclo económico, social y político también ha puesto en cuestión las estrategias de política exterior del anterior período expansivo, más asertivas y confiadas, los liderazgos regionales que las impulsaron —en particular, los de Brasil y Venezuela—, el activismo de muchos países en la cooperación Sur-Sur, o las nuevas propuestas en relación al regionalismo y la integración regional, fueran “post-liberales” o “post-hegemónicas”, o de reafirmación del “regionalismo abierto”, que fueron posibles merced a un contexto favorable de crecimiento” (Sanahuja, 2016, pp.15).

Veamos entonces cómo ha dado, en la visión de los académicos encuestados, el referido proceso de cambio.

Los países que estarían atravesando procesos fuertes de apertura son Argentina y Brasil (aunque un tercio de los académicos sostienen que la apertura externa ha sido moderada). Respecto a Uruguay las opiniones se dividen por partes iguales entre los que lo ven en un proceso de apertura moderada y quienes caracterizan el impulso aperturista como fuerte. Respecto a otros países como Chile y Colombia las opiniones de los académicos son más ambiguas.

Los cambios del comienzo de esta década habrían sido de moderada integración en Argentina; la inserción internacional no habría experimentado cambios con el pasaje

Tabla 7.  
Giros de la política exterior de distintos países de Latinoamérica durante el penúltimo y último cambio de gobierno (gris).

| Número de especialistas* | Fuerte integración | Moderada integración | No hubo cambios | Moderada apertura | Fuerte apertura | No contesta | Todos     |
|--------------------------|--------------------|----------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------|-----------|
| Argentina                | 2                  | 6                    | 4               | 1                 |                 | 2           | 15        |
| Argentina                |                    |                      | 1               | 5                 | 9               |             | 15        |
| Brasil                   |                    | 1                    | 13              | 3                 |                 |             | 17        |
| Brasil                   |                    |                      | 1               | 5                 | 11              |             | 17        |
| Chile                    |                    |                      | 2               | 1                 |                 |             | 3         |
| Chile                    |                    | 1                    | 1               | 1                 |                 |             | 3         |
| Colombia                 |                    |                      | 1               | 2                 | 3               |             | 5         |
| Colombia                 | 1                  | 1                    |                 | 2                 |                 |             | 5         |
| México                   |                    |                      | 1               |                   |                 | 1           | 2         |
| México                   |                    | 1                    |                 | 1                 |                 |             | 2         |
| Paraguay                 |                    |                      |                 |                   | 2               |             | 2         |
| Paraguay                 |                    |                      | 1               | 1                 |                 |             | 2         |
| Perú                     |                    |                      | 2               |                   |                 |             | 2         |
| Perú                     |                    |                      |                 | 2                 |                 |             | 2         |
| Uruguay                  | 1                  | 4                    |                 |                   |                 | 1           | 6         |
| Uruguay                  |                    |                      |                 | 3                 | 3               |             | 6         |
| <b>Total</b>             | <b>3</b>           | <b>11</b>            | <b>22</b>       | <b>7</b>          | <b>5</b>        | <b>4</b>    | <b>52</b> |
| <b>Total</b>             | <b>1</b>           | <b>3</b>             | <b>5</b>        | <b>20</b>         | <b>23</b>       |             | <b>52</b> |

\* El número total de respuestas suma 52 por tener por parte de un experto una respuesta doble (para Argentina y Brasil).  
Fuente. Elaboración propia en base a encuesta de académicos 2017.

de la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva a la de Dilma Rousseff –a lo sumo, hubo una moderada apertura, al igual que en Perú; la asunción de Sebastián Piñera en Chile mantuvo la apertura al mundo ya alcanzada; finalmente, en Colombia la llegada de Álvaro Uribe al poder sí habría significado una apertura fuerte o al menos moderada, al igual que ocurrió en Paraguay con la asunción de Federico Franco.

Al analizar conjuntamente los giros domésticos y externos por país, los académicos de cada país señalan que los giros domésticos a la derecha fueron acompañados de movimientos aperturistas pero los giros a la izquierda no fueron siempre acompañados tan claramente con virajes hacia mayor integración.

¿Cuál es entonces la situación de cada país, según los entrevistados? En Argentina, el pasaje de Cristina Fernández de Kirchner a Mauricio Macri significó, según los académicos, un giro a la derecha y un giro aperturista, siendo el doble los que ven ambos giros como fuertes frente a los que los ven como moderados. El pasaje de Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner es visualizado como origen de un giro moderado a la izquierda e integracionista, a pesar de tratarse del mismo partido y sector en el poder. Cabe señalar que una parte minoritaria de los académicos no ven cambios en ninguno de los dos niveles.

En Brasil el cambio de Dilma Rousseff a Michel Temer implicó para los académicos simultáneamente un giro interno hacia la derecha y la apertura. También en este caso más de las dos terceras partes de los académicos opinaron que dichos cambios fueron fuertes más que moderados. Por su parte, el pasaje de Luiz Inácio Lula da Silva a Dilma Rousseff es visualizado sin giros en lo interno, a lo sumo moderadamente a la izquierda para un tercio de los académicos y sin cambios en lo que respecta al posicionamiento externo, con un quinto de los académicos viendo un esbozo de moderada apertura en dicho tránsito entre figuras del mismo partido, el PT brasileño. Por su parte, en Uruguay la sucesión en la presidencia de José Mujica por Tabaré Vázquez en el año 2015 es vista como un giro moderado a la derecha por la mayoría de los académicos, acompañado de un giro aperturista en su política internacional. Por su parte, cuando se dio la sucesión inversa en el año 2010, de Tabaré Vázquez a José Mujica, los giros se visualizaron como moderados hacia la izquierda y moderados hacia una mayor integración.

En Paraguay el pasaje de Federico Franco a Horacio Cartes generó opiniones divididas entre quienes no ven cambios en ninguno de los dos niveles y quienes ven un giro moderado tanto hacia la derecha como hacia una mayor apertura. El anterior

recambio presidencial de Fernando Lugo a Federico Franco tuvo como correlato tanto un giro hacia la derecha en lo interno como una fuerte apertura al mundo.

En México el pasaje de Felipe Calderón a Enrique Peña Nieto es visto como sin cambios en lo interno y con moderados virajes aperturistas e integracionistas según el experto de que se trate, mientras que la sucesión de Vicente Fox por parte de Felipe Calderón es visto como un cambio presidencial sin impacto ni en las posiciones internas ni en las externas.

En Colombia el pasaje de Álvaro Uribe a Juan Manuel Santos supuso un moderado giro a la izquierda y opiniones divididas en tercios entre quienes ven un moderado giro aperturista, quienes no ven cambios de orientación externa y quienes lo perciben hacia la integración, a diferencia de lo que fue la sucesión de Andrés Pastrana por parte de Álvaro Uribe que es visto como un fuerte cambio a la derecha en lo interno y de apertura al mundo más fuerte que moderada.

En Perú el cambio de Ollanta Humala a Pedro Pablo Kuczynski significó un moderado giro a la derecha o incluso sin que se perciban signos de cambios y mantenimiento de la postura internacional, mientras que el pasaje de Alan García a Ollanta Humala no habría significado cambios externos y genera opiniones divididas sobre si el cambio doméstico fue hacia la izquierda o la derecha.

Finalmente, la alternancia de Michelle Bachelet con Sebastián Piñera y nuevamente la asunción de Michelle Bachelet significó en el primer recambio un giro interno moderadamente a la derecha y de mantenimiento de la posición externa o moderada apertura y en el último cambio un giro moderado a la izquierda; las posiciones están divididas por tercios entre quienes ven un moderado cambio integracionista, los que no ven cambios y los que los perciben moderadamente aperturista.

Como lo plantea Sergio Caballero no alcanza con el análisis de dos o tres cambios presidenciales para poder sopesar la magnitud del cambio que se está dando. En sus palabras:

(...) este cambio de ciclo, con su 'nueva' forma de entender el interregionalismo en términos de transregionalismo à la carte, no sería en ningún caso un giro repentino con un marcado punto de inflexión o con un claro hito que actuara a modo de partaguas, sino que obedece a un paulatino cambio gradual en los diferentes actores

regionales y sus tomadores de decisión. Es más, ni siquiera se explica sólo en virtud del llamado cambio de ciclo político en la región por el fin de los gobiernos de presidentes como Hugo Chávez, Pepe Mujica, Cristina Fernández de Kirchner o Dilma Rousseff, por nombrar sólo algunos (2016, pp. 91).

En síntesis, entre los países del Mercosur se ha dado un giro a la derecha acompañado de un giro aperturista mientras que los países del Pacífico se mantienen en sus posiciones tanto en el plano interno como en el internacional. Esto configura una nueva situación en el continente, con la convergencia de posiciones en lo interno y externo. Tal convergencia, generadora de cercanías ideológicas no muy distintas de las existentes durante el ciclo “progresista” en la región -con diferencias claro está en el signo de la ideología dominante- es presentada por algunos analistas como el advenimiento del pragmatismo frente a la época “oscura” del ideologismo. Ni la integración se pudo basar en las afinidades ideológicas ni la apertura al mundo puede fundarse en las nuevas afinidades ideológicas. Como se vio en el segundo apartado de esta ponencia, el mundo está cambiando, la estructura del sistema internacional se encuentra en proceso de reconfiguración con polos aún no nítidos y con políticas de apertura y proteccionismo en permanente reformulación. En un mundo incierto e inestable, cómo se inserta la región es parte de las incógnitas más fuertes que nos desafían profundamente como académicos.

### **La estructura del sistema mundial y de la región en los próximos diez años**

En el presente apartado se analizan las opiniones de los académicos respecto a las principales características del sistema mundial y regional, a saber: el número de polos existentes y el tipo de dinámica de cooperación y/o competencias que se dará entre los países en el mundo y la región en los próximos años. Esta valoración surge de las respuestas sobre cuáles serán los principales países líderes en el mundo y en la región en los próximos diez años y qué países se ubicarán en posiciones secundarias de liderazgo. Adicionalmente, se recabó la mirada de los académicos sobre si se dará una fuerte o moderada competencia entre los polos del sistema, predominará la cooperación o la dinámica principal será de equilibrio entre la cooperación y la competencia, con grados diversos de colaboración y conflicto en las relaciones entre los Estados, sea en el escenario mundial sea en el regional.

Según se puede observar en la tabla 8, casi un quinto de los académicos consultados considera que en los próximos diez años el mundo será unipolar con primacía de

Estados Unidos. Un número muy similar de encuestados opinó que los polos del sistema serán nuevamente dos y que, por tanto, se está reconstituyendo un nuevo bipolarismo, con Estados Unidos nuevamente como uno de los dos polos del sistema y China como el otro foco; a su vez, uno de cada diez académicos expresó que China superará a los Estados Unidos y constituirá en el polo principal del sistema en el correr de la próxima década.

Por su parte, más de dos quintos de los académicos consideraron que en la actualidad se está configurando un sistema internacional multipolar, de “multipolarismo moderado” (tres o cuatro polos) según la mayoría y “multipolarismo extendido” (cinco o más polos) según la minoría. Junto a la dupla polar central, la sino-americana, los académicos que divisan un multipolarismo atenuado incluyen a la Unión Europea y/o a Rusia como polos adicionales del sistema.

Finalmente, uno de cada siete académicos no visualiza que el sistema internacional se encamine a una estructura con uno o más polos; este mundo apolar, descentrado, sería en última instancia muy parecido al mundo multipolar extendido que conciben otros tantos académicos. La existencia de muchos, muchos polos es muy similar a su inexistencia, pues, cuando todas las potencias son polos, ninguna lo es realmente.

Sobre esta base corresponde ahora analizar qué países son visualizados como polos secundarios. En tal sentido, entre quienes ven al mundo como unipolar en la década del veinte, con predominio de los Estados Unidos, los polos secundarios del sistema serán China, luego la Unión Europea y Rusia, o incluso varios países en el mismo nivel, el de acompañamiento al hegemon. Por su parte, para quienes ven a China como principal polo del sistema los polos secundarios podrían ser Alemania y la UE o, en menor medida, Estados Unidos o varios países conjuntamente como Alemania, Rusia, India o Brasil.

Los académicos que imaginan un mundo bipolar se dividen entre quienes no identifican a ningún país como potencia global secundaria y quienes ubican en tal posición secundaria a Alemania, sea sola o junto a Rusia.

Quienes se inclinaron por un sistema con tres polos, con Rusia o la UE acompañando a Estados Unidos y China en la tríada, ubicaron a múltiples países en un segundo círculo de poderío. Entre ellos se destaca Alemania (como cercana a Estados Unidos,

**Tabla 8.**  
**Los polos del sistema mundial en los próximos diez años.**

| <b>Polos del sistema internacional</b>         | <b>Respuestas de los académicos</b> | <b>Frecuencias y porcentajes</b> | <b>Polos secundarios del sistema mundial</b>                        | <b>Frec.</b>               |
|--|-------------------------------------|----------------------------------|---|----------------------------|
| Apolar   | 7                                   | 14                               | EE.UU., China<br>Ninguno  | 2<br>5                     |
| Unipolar (EE.UU.)                              | 10                                  | 19                               | China<br>China, UE<br>China, UE y Rusia<br>Rusia<br>Varios<br>Nadie | 4<br>1<br>1<br>1<br>1<br>1 |
| Unipolar (China)                               | 5                                   | 10                               | EE.UU.<br>Alemania<br>Alemania, Rusia y otros<br>Nadie              | 1<br>2<br>1<br>1           |
| Bipolar (EE.UU. y China)                       | 8                                   | 15                               | Alemania<br>Alemania, Rusia y otros<br>Nadie                        | 2<br>3<br>3                |
| Tripolar (EE.UU., China y Rusia)               | 5                                   | 10                               | UE<br>UE e India<br>Alemania, India y otros                         | 1<br>1<br>3                |
| Tripolar (EE.UU., China y UE)                  | 4                                   | 8                                | UE<br>Alemania y Rusia<br>Varios                                    | 2<br>1<br>1                |
| Multipolar atenuado (EE.UU, China, UE e India) | 2                                   | 4                                | Varios  | 2                          |
| Multipolar atenuado (EE.UU. China, UE y Rusia) | 4                                   | 8                                | Brasil y otros<br>Varios  | 2<br>2                     |
| Multipolar extendido (5 o más países)          | 6                                   | 12                               | Brasil y otros<br>Varios  | 2<br>4                     |
| <b>Total</b>                                   | <b>51</b>                           | <b>100</b>                       |   | <b>51</b>                  |

Fuente. Elaboración propia en base a encuesta de académicos 2017.

China y la UE), Gran Bretaña y Francia si el tercer polo es Rusia, y la propia Rusia en el caso de que la UE sea el tercer polo. La India, Brasil, Nigeria e Indonesia aparecen como posibles polos secundarios pero en forma mucho más tenue.

Entre los académicos que imaginan cuatro o más polos en el futuro sistema internacional, se constata una fuerte proliferación de otros actores secundarios (los tres principales países europeos -si ya no están entre los polos principales-, además de Rusia, Brasil, Japón, Sudáfrica, Indonesia, Nigeria y Canadá entre otros).

Para los que consideran que el mundo será apolar no habrá polos secundarios o los mismos serán la dupla Chino - Americana que no tendrán suficiente peso como para ser los actores predominantes del escenarios internacional pero ocuparán un lugar destacado en el sistema sin primacía o hegemonía alguna.

Finalmente, se puede afirmar que para los académicos consultados la lista de polos de nivel mundial es acotada. Aparecen Estados Unidos y China en el nivel más alto, la UE como un todo pero también Alemania como país como polo de segundo nivel. Otro país destacado ente el primer y el segundo plano es Rusia, heredera y a la vez madre de la Unión Soviética que fue polo del sistema por décadas. La India y otros países europeos como Francia y Gran Bretaña aparecen con mucha menor fuerza como posible polos secundarios, sin que ninguno de los países latinoamericanos relevantes (Brasil, México) sea percibido al menos como potencial polo secundario del sistema mundial en la próxima década (más allá de alguna mención aislada a Brasil, con la misma escasa frecuencia con que fueron nombrados Japón, Nigeria o Indonesia).

Respecto al grado de competencia y cooperación los académicos delinear dos escenarios muy distintos (tabla 9). En el primero la tendencia más marcada es la competencia entre los países, con casi los dos quintos de opiniones de los académicos. En el segundo escenario la nota distintiva del sistema será el equilibrio entre la competencia y la cooperación, también con casi dos quintos de las opiniones. Casi ninguno de los académicos visualiza una predominancia de la cooperación (ni en una versión moderada) y un quinto de los académicos no se decanta por ningún escenario futuro en materia de colaboración y conflicto internacional.

Cuando se desagrega esta información según la cantidad de polos del sistema, se encuentra que quienes avistan una hegemonía estadounidense se inclinan mayoritariamente por un mix de competencia y cooperación o, en forma minoritaria,

**Tabla 9.**  
**Cooperación y competencia en el sistema internacional**  
**según el número de polos**  
**Nivel de cooperación y competencia**

| Polos del sistema internacional               | Cooperación |                           | Competencia |           |             |           |
|---|-------------|---------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|
|   | Moderada    | Cooperación y Competencia | Moderada    | Alta      | No contesta | Total     |
| Apolar  |             | 1                         | 1           |           | 5           | 7         |
| Unipolar (EE.UU.)                             |             | 6                         | 2           | 1         | 1           | 10        |
| Unipolar (China)                              | 2           | 2                         |             |           | 1           | 5         |
| Bipolar (EE.UU. y China)                      |             | 1                         | 1           | 5         | 1           | 8         |
| Tripolar (EEUU, China y Rusia)                |             | 1                         |             | 3         | 1           | 5         |
| Tripolar (EEUU, China y UE)                   |             | 3                         | 1           |           |             | 4         |
| Multipolar atenuado (EEUU, China, UE e India) |             | 2                         |             |           |             | 2         |
| Multipolar moderado (EEUU, China, UE y Rusia) |             | 1                         | 2           | 1         |             | 4         |
| Multipolar extendido (5 o más países)         |             | 3                         |             | 2         | 1           | 6         |
| <b>Total</b>                                  | <b>2</b>    | <b>20</b>                 | <b>7</b>    | <b>12</b> | <b>10</b>   | <b>51</b> |

Fuente. Elaboración propia en base a encuesta de académicos 2017.

ven posible cierto nivel de competencia, en general moderada. Quienes divisan a China como único polo se reparten entre una visión de moderada de cooperación y otra de equilibrio por partes iguales. Es de destacar que solo una hipotética política china de armonía mundial genera opiniones proclives a pronosticar cooperación en caso de un liderazgo único de China en el mundo, ninguna otra estructura de polos genera opiniones optimistas sobre el predominio de la colaboración por sobre el conflicto en el sistema internacional. Como contrapartida, la mayoría absoluta de los que establecen que la bipolaridad será como el rasgo distintivo del sistema ven en la alta competencia el rasgo dominante. Esta visión de un sistema muy competitivo se mantiene entre los que agregan a Rusia como polo del sistema y se desplaza hacia un escenario mundial de equilibrio entre la cooperación y la competencia entre los que agregan a la dupla sino-americana a europeos e indios. El sistema es evaluado como competitivo si los polos son cuatro (entre ellos Rusia) y los académicos que caracterizan al sistema mundial como multipolar ampliado dividen sus opiniones por partes iguales entre los que lo ven como equilibrado entre la cooperación y la competencia y los que visualizan un predominio de la competencia.

En los próximos años, ¿qué países ejercerán el liderazgo en la región? Las respuestas de los académicos a esta pregunta se han sistematizado en la tabla 10 y permiten captar que no existe un líder regional claro; de hecho, sólo un quinto de los encuestados señalaron que Brasil o México podrían operar como líder. En cambio, casi la mitad de los académicos sí avizoran una influencia importante de Estados Unidos en la región, sea que asuma el liderazgo solo, sea con Brasil como aparcero o incluso con Brasil y México como laderos de dicho liderazgo.

A su vez, menos de un quinto de los académicos indican que podrían gestarse formas de liderazgo compartido por algunos o varios países de la región, en una suerte de sistema regional multipolar.

En suma: han quedado en el pasado los tiempos en los que se discutía si Brasil era o no el líder de la región latinoamericana. En el futuro cercano, los escenarios previstos por los académicos van desde que no la ausencia de liderazgo en la región o los liderazgos extra-regionales. En otras palabras: si existe influencia directriz en la región, ella será estadounidense o no será.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se analiza qué países podrían ocupar lugares secundarios aunque relevantes a nivel regional sí aparece Brasil, también lo hace

**Tabla 10.**  
**Los polos de la región en los próximos diez años**

| <b>Polos de la región</b>                  | <b>Respuestas de los académicos</b> | <b>Frecuencias y porcentajes</b> | <b>Polos secundarios en la región</b>                           | <b>Frec.</b>          |
|--|-------------------------------------|----------------------------------|---|-----------------------|
| Apolar                                     | 7                                   | 14                               | EE.UU.<br>Varios<br>Ninguno                                     | 1<br>1<br>5           |
| Unipolar (EE.UU.)                          | 10                                  | 19                               | Brasil<br>Brasil- México<br>Brasil y otros<br>Varios<br>Ninguno | 3<br>2<br>1<br>2<br>2 |
| Unipolar (EEUU)                            | 7                                   | 14                               | Mex y otros<br>Chile<br>Ninguno                                 | 4<br>1<br>2           |
| Unipolar (México)                          | 3                                   | 6                                | Varios  | 3                     |
| Bipolar (EEUU y Brasil)                    | 9                                   | 17                               | México y otros<br>Varios<br>Ninguno                             | 6<br>1<br>2           |
| Tripolar (EEUU, Brasil y México)           | 6                                   | 12                               | Varios<br>Ninguno   | 5<br>1                |
| Tripolar (Brasil, México y Argentina)      | 3                                   | 6                                | Varios  | 3                     |
| Multipolar moderado (EEUU, Brasil y otros) | 2                                   | 4                                | Varios  | 2                     |
| Multipolar extendido (varios)              | 4                                   | 8                                | Varios<br>Ninguno   | 2<br>2                |
| <b>Total</b>                               | <b>51</b>                           | <b>100</b>                       |   | <b>51</b>             |

Fuente. Elaboración propia en base a encuesta de académicos 2017.

México en menor medida o incluso varios países como Argentina, Chile o Colombia (con pocas menciones).

Como puede apreciarse en la tabla 11, la mayoría absoluta de los académicos consideraron que el futuro mediato de la región será de cooperación y competencia. Simultáneamente, un cuarto de los entrevistados opinaron que la competencia (fundamentalmente moderada) será el rasgo distintivo de la dinámica regional y sólo uno de cada doce encuestados señala como tónica predominante la cooperación moderada.

Entre los académicos que ven a Estados Unidos como el líder de la región las opiniones se dividen por partes iguales entre quienes vislumbran un escenario regional con competencia y cooperación y quienes lo ven como básicamente competitivo, con una competencia solo moderada. La cooperación como tónica predominante es una excepción singular.

En cambio, los académicos inclinados por el futuro liderazgo brasileño en la región se dividen por partes iguales entre los que anuncian una lógica de cooperación y los que creen que habrá competencia. Un patrón similar emerge entre los académicos que se inclinan por un liderazgo de México en la región.

Por el contrario, un bipolarismo brasilero-americano generaría un escenario de cooperación y competencia, con tendencias más fuerte hacia el conflicto que hacia la colaboración. Si a la anterior dupla se suma a México, el escenario es similar.

Finalmente, los escenarios de multipolarismo, moderado o extendido, son básicamente percibidos como de equilibrio entre la cooperación y la competencia (aunque en el del primer tipo la competencia moderada podría ser la lógica predominante).

### **Algunas reflexiones finales**

América Latina nunca llegó a concretar un regionalismo post-neoliberal en lo que a logros concretos se refiere. En la actualidad sí es posible afirmar la existencia de un regionalismo post-hegemónico: la hegemonía -aunando coacción y consenso en el sentido gramsciano del término- se ha roto y los giros a la derecha de los distintos países, en los planos doméstico y de inserción internacional, no han podido restablecerla -ni previsiblemente podrán hacerlo en el mediano plazo.

**Tabla 11.**  
**Cooperación y competencia en la región según el número de polos**  
**Nivel de cooperación y competencia**

| Polos de la región                         | Cooperación |                           | Competencia |          |             | Total     |
|--|-------------|---------------------------|-------------|----------|-------------|-----------|
|  | Moderada    | Cooperación y Competencia | Moderada    | Alta     | No contesta |           |
| Apolar                                     |             | 1                         | 1           | 1        | 4           | 7         |
| Unipolar (EEUU)                            | 1           | 4                         | 4           | 1        |             | 10        |
| Unipolar (Brasil)                          |             | 5                         | 1           |          | 1           | 7         |
| Unipolar (México)                          | 1           | 2                         |             |          |             | 3         |
| Bipolar (EEUU y Brasil)                    |             | 6                         | 3           |          |             | 9         |
| Tripolar (EEUU, Brasil y México)           | 2           | 4                         |             |          |             | 6         |
| Tripolar (Brasil, México y Argentina)      |             | 1                         | 2           |          |             | 3         |
| Multipolar moderado (EEUU, Brasil y otros) |             | 1                         | 1           |          |             | 2         |
| Multipolar extendido (varios)              |             | 4                         |             |          |             | 4         |
| <b>Total</b>                               | <b>4</b>    | <b>28</b>                 | <b>12</b>   | <b>2</b> | <b>5</b>    | <b>51</b> |

Fuente. Elaboración propia en base a encuesta de académicos 2017.

El vínculo entre inserción internacional y modelos de desarrollo aparece más firme que nunca, sea que el análisis se realice desde una lógica neo-desarrollista o desde una visión liberal aperturista. Adicionalmente, la integración regional o la regionalización de Sudamérica –y, por qué no de Latinoamérica- siguen en el centro del debate académico.

En este sentido, todos los académicos coinciden en que se atraviesa un momento de muy fuerte incertidumbre no sólo en el largo plazo sino también en el mediano, puesto que es muy difícil aventurar cuál será la realidad regional en un horizonte temporal que trascienda la próxima década. Esto se manifiesta en una enorme dificultad de la academia para determinar cuántos y cuáles serán los polos del sistema internacional e incluso sobre cuáles serán tales polos en la región propiamente dicha. En buena medida esto resulta de la imposibilidad de proyectar cuál será el rol que EEUU, Brasil y México en la región.

Finalmente, los académicos de la región también enfrentan una gran incertidumbre a la hora de estimar si primará una lógica de competencia pura entre los países o una más cercana al equilibrio entre la cooperación y la competencia en la región y en el mundo.

En síntesis: liderazgos inciertos, de los que no se sabe si serán asumidos total o al menos parcialmente por los principales países de la región; procesos de integración regional o al menos de regionalización frenados por los giros conservadores que experimentan distintos países en la región y en el mundo; anarquía u órdenes jerárquicos regionales que no terminan de cuajar. La conjugación de estas dimensiones marcará el rumbo de Latinoamérica en la tercera década del siglo XXI.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty". Nueva York: Crown Publishers.
- Amador, J. y Cabral, S. (2014). "Global Value Chains: Surveying Drivers, Measures and Impact". Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu>
- Baldwin, R. (2011). "21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st trade and 20th century trade rules". WTO: Economic Research and Statistics Division.
- Benzi, D. y Narea, M. (2018). "El regionalismo latinoamericano, más allá de los 'pos'. El fin del ciclo y los fantasmas globales". Nueva Sociedad 275. pp. 106 y 119.
- Blyde, J. (2014). "América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor". Disponible en: <https://publications.iadb.org>
- Burges, S. (2015). "Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question". *International Politics* 52 (2). pp. 193-207.
- Caballero, S. (2016). "El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión" en Sanahuja, J. A. *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*. Revista PENSAMIENTO PROPIO Nro. 44. Julio - Diciembre 2016/ Año 21, Buenos Aires: CRIES.
- Caetano, G. (2018). "Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre 'la década social' y el 'ciclo progresista' en América Latina". *EIAL*. 29 (1). pp. 60-92.
- Caetano, Gerardo (2017a). "El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos". En Gerardo Caetano (coord.). *América Latina ante los desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta. pp. 353 a 387
- Caetano, Gerardo (2017b). (coord.). "América Latina ante los desafíos de la globalización". Montevideo: Planeta.

- Cepal (2010). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes”. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (2012). “Structural change for equality. An Integrated Approach to Development”. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (2013). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, megaconcertaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional”. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal (2014). “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante”. Santiago de Chile: Cepal.
- Constantinescu C.; Mattoo A. y Ruta M. (2015). “The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?” Disponible en: <https://www.imf.org> de la Torre, A.; Levy, E. y Pienknagura, S. (2013). “América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento”. LAC Semiannual Report. Washington, DC: Banco Mundial.
- Díaz, J.; y Rozo C. (2015). “Cadenas de Valor y Transferencia de Tecnología”. Disponible en: <http://csh.xoc.uam.mx>;
- Dosch, J. y Goodman, D. (2012). “China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation”. *Journal of Current Chinese Affairs* 41 (1). pp. 3-19.
- Flemes, D. (2009). “Brazilian foreign policy in the changing world order”. *South African Journal of International Affairs* 16 (2). pp. 161-182.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2010). “Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa.” Hamburgo: GIGA Working Paper (121).
- Flemes, D. y Wehner, L. (2015). “Drivers of strategic contestation: The case of South America”. *International Politics* 52 (2). pp. 163-177.

- Folha de São Paulo (18/05/2016). “Política externa de Serra demole princípios de Lula e Dilma”. Disponible en: <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772683-politica-externa-de-serra-demole-principios-de-lula-e-dilma.shtml?cmpid=facefolha>
- Ganuza, E; Taylor, L. Morley, S. (1998). “Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe”. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa-PNUD.
- Grugel, J. y Rigiroszi, P. (2012). “Postneoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the state after crisis”. *Development and Change* 43 (1). pp. 1-21.
- Hameiri, S. y Jayasuriya, K. (2011). “Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics. The Case of the Asia Pacific Region”. *Political Studies* 59:1. pp. 20-37.
- Hodgson G. (2015). “Conceptualizing Capitalism: How the Misuse of Key Concepts Impedes our Understanding of Modern Economies”. Books&Ideas.net. Disponible en: [http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20150507\\_conceptualizing\\_capitalism.pdf](http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20150507_conceptualizing_capitalism.pdf)
- Jenkins, R. (2012). “China and Brazil: Economic Impacts of a Growing Relationship.” *Journal of Current Chinese Affairs* 41 (1). pp. 21-47.
- Jenkins, R. (2014). “Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures.” *Oxford Development Studies* 42 (3). pp. 395-418.
- Kosacoff, B. y López, A. (2008). “América Latina y la CGV: debilidades y potencialidades”. Georgetown: Georgetown University.
- Laursen, F. (2005). “Comparative Regional Integration: theoretical perspectives”. Hampshire: Routledge.
- López Burian, C. (2016). “El pragmatismo como ideología: José Serra y la política exterior brasileña”, *Observatorio de Política Exterior Uruguay* 8. pp. 5-13.
- López, A.; Ramos, D. y Torres, D. (2009). *Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor*. Santiago de Chile: Cepal.

- Macdonald, L. y Rückert, A. (2009). *Postneoliberalism in the Americas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Malamud, A. (2011). “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy.” *Latin American Politics and Society* 53 (3). pp.1-24.
- Merle, M. (1985). “Politique intérieure et politique extérieure. Forces et enjeux dans les relations internationales”. París: Economica.
- Milberg, W. y Winkler, D. (2013). “Outsourcing Economics, Global Value Chains in Capitalist Development”. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moneta, C. y Cesarín, S. (2014). “Escenarios de integración. Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos”. Buenos Aires: Eduntref
- Moneta, C. y Cesarín, S. (2016). “La tentación pragmática. China-Argentina/América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante”. Buenos Aires: Eduntref.
- Montalbano P., Nenci, S. y Pietrobelli, C. (2017). “Las cadenas de valor mundiales y el desarrollo: inversión y comercio de valor añadido en la economía mundial”. Universidad de Roma y Universidad de Maastricht.
- Ocampo, J. (2017). “América Latina: del auge a la crisis”, conferencia magistral en el Tercer Foro Internacional “Rusia e Iberoamérica en el mundo globalizante: historia y perspectivas”, Universidad Estatal de San Petersburgo, 2 de octubre de.
- OCDE (2013). “OCDE Economic Surveys: China 2013”. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2014). “Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism”. *Brazilian Political Science Review* 8 (2). pp. 8-30.

- Putnam, R. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42: 427-460.
- Rodrick, D. (2011). "The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy". Londres: W. W. Norton & Company.
- Rovira, C. (2011). "Towards Postneoliberal in Latin America". *Latin American Research Review* 46 (2). pp. 225-234.
- Sanahuja, J. A. (2016). "América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización". *Revista Pensamiento Propio* Nro. 44. Julio - Diciembre 2016/ Año 21, Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, J.A. (2010). "La contracción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal". En Cienfuegos, M. y Sanahuja, J.A. (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB. pp. 87-134.
- Sanahuja, J.A. (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos" En Mesa, M. (coord.). *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*. Anuario 2016-2017. Madrid: CEIPAZ. pp. 41-77.
- Sanahuja, J.A. (2017). "América Latina ante un cambio de escenario: de la bonanza de los commodities a la crisis de la globalización". *Pensamiento Propio* 44. pp. 13-27.
- Saraiva, M. G. (2010). "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur". *Revista Brasileira de Política Internacional* 53. pp. 151-168.
- Schiff, M. (2002). "Regional integration and development in small states. Development research group". Washington, DC: Banco Mundial.
- Schiff, M. y Chang, W. (2001). "Market Presence, contestability, and the terms-of-trade effects of regional integration". Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/fbd9/76cc20c8a85b29fcb1099d210f1165ee2d2b.pdf>

- Söderbaum, F. y Shaw, T. (eds). “Theories of New Regionalism”. Basingstoke: Palgrave.
- Solana, F. (2002). “América Latina XXI: ¿avanzará o retrocederá la pobreza?” México: Fondo de Cultura Económica.
- Strüver, G. (2014). ““Bereft of Friends”? China’s Rise and Search for Political Partners in South America.” *Chinese Journal of International Politics* 7 (1). pp.117-151.
- Unctad (2013). “Las cadenas de valor mundiales y el desarrollo: inversión y comercio de valor añadido en la economía mundial”. Ginebra: Unctad.
- Urdinez, F. (2014). “The Political Economy of the Chinese Market Economy Status given by Argentina and Brazil.” *CS* (14). pp. 47–75.
- Urdinez, F., López Burian, C. y Oliveira, A. de (2016). “Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective”. *New Global Studies* 10 (1). pp. 1-25.



## La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina

Diana Tussie<sup>25</sup>

**Resumen:** *En este trabajo se propone analizar los grandes trazos de la reconfiguración en marcha. El trabajo se desarrolla en cuatro partes. En primer lugar se analiza el desarrollo de la evolución de China a nivel global para en un segundo paso mostrar brevemente su despliegue en América Latina. En tercer lugar analiza las resistencias sociales y algunas fricciones políticas con las cuales este avance se enfrenta. Por último, concluye con algunas reflexiones que remiten a cómo se desarrolla la crisis venezolana en este escenario de fricciones estratégicas.*

**Palabras clave:** Venezuela, geopolítica, reconfiguración global, China en América Latina.

Hoy un análisis de la reconfiguración en marcha en América Latina remite a los cambios geoeconómicos a nivel global. Por un lado, se constata la crisis de la globalización y por otro, el fogoso ascenso de los perdedores de la globalización en repetidos países. Sin perder su acostumbrada parsimonia el influyente *The Economist* califica el momento como “Slowbalitization”. Entiendo que estamos transitando un hito de más relevancia relacionado con una nueva distribución del poder mundial que conlleva naturalmente a crisis y reconfiguración, un momento de mucha mayor trascendencia que la mera ralentización reconocida por *The Economist*.

En este momento tumultuoso en marcha el concepto clásico de geopolítica debe reformularse y ampliarse por el nuevo modismo de geoeconomía que además de la dimensión territorial incluye las dimensiones sociales y económicas (Grabendorff, 2017). En el centro de la “Slowbalitization” y del reordenamiento geoeconómico que lo acompaña está la puja por la hegemonía entre China y EEUU, luego de que el primero empezará a surgir con fuerza como jugador global. Todo ello ha contribuido notablemente al debilitamiento de un orden mundial que estaba especialmente diseñado por los países del Occidente y para el beneficio de los mismos. La convulsión del sistema internacional y la decadencia del orden liberal internacional no pueden

---

<sup>25</sup> Directora del Área de Relaciones Internacionales y dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de la sede de FLACSO Argentina y es Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

atribuirse únicamente al ascenso de China como jugador global, pero este factor tiene un peso sin antecedentes desde la Guerra Fría.

La reconfiguración global, por estar en marcha, es transitoria y confusa, pero que ya deja ver ciertas pistas. Algunas de las características en Occidente son el agotamiento de la actual fase neoliberal, la “Slowglobalization” y el retorno al nacionalismo político y económico. La elección del presidente Donald Trump en los EE.UU. también puede interpretarse como una señal del comienzo de un giro de pensamiento en ese país. Al mismo tiempo EE.UU. siente amenazada su hegemonía lo que incrementa su necesidad de fortalecerse en nuestra región. En este escenario la puja por la hegemonía tiene un capítulo intenso y convulsionado en América Latina.

En este trabajo se propone analizar los grandes trazos de la reconfiguración en marcha. El trabajo se desarrolla en cuatro partes. En primer lugar analizar el desarrollo de la evolución de China a nivel global para, en un segundo paso mostrar brevemente su despliegue en América Latina. En tercer lugar analizar las resistencias sociales y algunas fricciones políticas con las cuales este avance se enfrenta. Por último, cierra con algunas reflexiones que remiten a cómo se desarrolla la crisis venezolana en este escenario de tormentosas fricciones estratégicas.

## **1. China gravitando**

China hoy representa el centro de una histórica transformación del sistema contemporáneo. Entre 1978 y 2018 el Producto Interno Bruto (PIB) de China pasó de US\$150.000 millones a US\$12.240.000 millones (según cifras de la ONU). En el mismo período se convirtió en uno de los principales consumidores de energía eléctrica del planeta y sacó a 740 millones de personas de la pobreza. En paralelo con su transformación interna, ha mostrado la firme decisión de posicionarse como gran acreedor mundial con la acumulación de US\$3 trillones de reservas internacionales. Ellas se están canalizando a través de la construcción de dos instituciones multilaterales como son el *Nuevo Banco de Desarrollo* (Banco de los BRICS) y el *Banco Asiático de Inversión en Infraestructura* (AIIB), como también así la creación de fondos soberanos y privados para canalizar el ahorro para proyectos en todo el mundo. Asimismo constituyó un red de swaps en su propia moneda, el renmibi, con 35 bancos centrales<sup>26</sup>, una red mayor que la de

---

<sup>26</sup> En América Latina esta red solo comprende a cuatro países, Argentina (2009), Brasil (2012), Chile y Surinam (2015).

cualquier otro banco central y por un monto superior al total de recursos del Fondo Monetario Internacional. Esta diplomacia financiera está disponible tanto para generar las simpatías necesarias como para reducir la capacidad de Estados Unidos de blandir el arma de castigo financiero cuando necesita hacer cumplir sus demandas. La ingeniería china se completa con su persistente reclamo de ser reconocida como “economía plena de mercado” en la OMC, según el cronograma que estipula su protocolo de acceso a la misma y que se cumplió en 2016. Dicha condición es de relevancia en tanto provee un marco de certidumbre para el crecimiento de las manufacturas chinas.

Nos encontramos ante la constatación de un tránsito del locus de poder. ¿Es un marginal reequilibrio o un decisivo viraje? En cualquiera de las opciones estamos transitando un momento con serias convulsiones. Cabe subrayar, en este sentido, que el ascenso de China en el último cuarto de siglo ha tenido connotaciones más pacíficas que revisionistas y no ha implicado una amenaza para la paz y la seguridad internacional. A modo de ejemplo, y como indicador de su relativo ajuste a las reglas de juego y de su ponderación en el uso de la diplomacia, China es el miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU que menos ha recurrido a su derecho de veto (la Unión Soviética/Rusia ha sido, en general, el que más lo ha usado desde 1946, y Estados Unidos el que, en particular, más lo ha hecho desde 1972 en adelante) (Tokatlian, 2012, p. 25-41). Bajo una iniciativa concertada promovió modos de articulación regional que, en el campo de la seguridad, manifiestan efectos provechosos. Tal es el caso de la creación en 2001 de la Organización de Cooperación de Shanghai entre China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Uzbekistán, a la que se sumaron luego India y Pakistán junto a Irán y Mongolia como miembros observadores y Bielarus y Sri Lanka como socios para el diálogo. La organización se ha constituido en un foro significativo que pretende generar confianza mutua y estabilidad regional, lo cual, a su vez, apunta a limitar la potencialidad de una intervención estadounidense directa en los linderos de China y Rusia, en particular.

La aceptación de estas mudanzas no es sosegada en Estados Unidos. Debe siempre tenerse en cuenta que el país desde sus inicios se autoconcibe como una nación excepcional, destinada por la Providencia cuando fue la primera república a dar ejemplo al mundo y con derechos extraordinarios de gobernarlo. Forja cruzadas periódicas y continuas por lo que cabe esperar que no pueda aceptar un viraje de esta naturaleza sin proponerse un intento de recomposición. El ataque a “estados canallas” parece haberse convertido ya en una cruzada repetida (Aguirre, 2017). De la mano de Trump en el plano de las relaciones económicas hemos pasado de un

discurso liberal a un embanderamiento soberanista y ofensivo que jaquea los pilares históricos sobre los cuales descansaba la hegemonía de Estados Unidos. Dichos pilares no sólo consistían en la promoción del libre comercio y del multilateralismo, sino también en la articulación de la alianza transatlántica que tanto en su vertiente militar con la OTAN, como en las negociaciones sobre el cambio climático están hoy vilipendiadas. Es de destacar que este vuelco va de la mano de los sentimientos de los perdederos de la globalización que se ven amenazados por el debilitamiento del rol protector de los estados y el ascenso sin parangón desde los tiempos anteriores a la Primera Guerra a principios del siglo XX del poder corporativo, hoy entronizado en lo que bien puede llamarse el multilateralismo corporativo. El poder corporativo ha logrado eludir en la mayoría de los casos los procesos de regulación nacional, tanto fiscales como laborales o ambientales. Esto sucede en un contexto ominoso. Locke ha sido reemplazado por Hobbes.

## 2. En América Latina

En América Latina, la emergencia de China está acompañada de ciertos procesos específicos y de grandes mutaciones que nos interesa subrayar. La presencia geopolítica de China en América Latina era prácticamente insignificante hasta el inicio de este siglo. Sin embargo, con el ingreso de China a la OMC en 2001 el cambio comenzó a gestarse. Mientras los presidentes latinoamericanos empezaron a visitar con llamativamente más frecuencia a Pekín se inició una seguidilla de visitas del entonces presidente chino, Hu Jintao, a Latinoamérica. La prensa occidental y los *thinktanks* conservadores, junto a las fuerzas armadas de EE.UU., interpretan la creciente presencia china como una amenaza y agitan las banderas del colonialismo chino en la región habitualmente reservada como su esfera de influencia. En materia comercial, China tiene firmados tres tratados de libre comercio (TLC) con países de la región. Se trata de Chile (en 2005), Perú (en 2008) y Costa Rica (en 2011), y se encuentra en negociación al momento de escribir estas palabras la firma un acuerdo con Colombia. Es de destacar que China estableció como precondition para entablar las conversaciones con Perú sobre un TLC el reconocimiento del estatus de economía de mercado, y lo mismo requirió de Colombia al inicio de las conversaciones para el estudio de la firma de un TLC en 2012. Solo Costa Rica escapa a estos patrones comerciales, ya que logró establecer cláusulas de protección para sus industrias de servicios.

Actualmente, China es el primer o segundo socio comercial de cada uno de los países latinoamericanos. La inversión extranjera directa de China, pasó de un monto promedio

anual de US\$1.400 millones entre 2001-2009 a US\$13.000 millones promedio en 2010-2017, por lo que su participación ponderada relativa subió desde 1.67% a 6.30% (Velázquez, 2017, p. 406, 4-17) de la inversión regional. La inversión extranjera directa en pesca, bosques y agricultura creció de US\$300 millones a US\$3.300 millones. Se ha convertido en la principal fuente de financiamiento de proyectos de desarrollo regional, superando a organismos tradicionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Hoy se destaca el despliegue de instituciones financieras chinas en toda la región, vinculadas a la banca del desarrollo y las finanzas privadas. Entidades como China Development Bank y Export-Import Bank of China o el Industrial and Commercial Bank of China están detrás del desarrollo de grandes proyectos de construcción. El China Construction Bank Corporation, que se instaló en Santiago de Chile, con una inversión inicial de unos US\$180 millones. En otra área, la firma Southern Power compró el 28% de las acciones de la compañía chilena de electricidad Transelec. Y en materias primas, destacan dos grandes inversiones regionales: Tianqi Lithium, que compró este mes el 24% de la chilena Sociedad Química y Minera (SQM) y Chinalco, que expandirá su mina de cobre Toromocho en Perú. Uno de los ejemplos más recientes de diversificación de inversiones chinas en la región es la adquisición que hizo Didi Chuxing (una especie de Uber chino) de la empresa 99, considerada popularmente como “el Uber brasileño” (Barria, 2018). Mientras tanto, en 2017 Chem China pasó a las grandes ligas con la compra de la suiza Syngenta, una compra histórica, dado que coloca a China como potencial rival de Dupont y Monsanto, tradicionales jugadores del agronegocio global y regional. Sacudidos por este huracán los gigantes americanos se sienten amenazados.

Un hito en la geopolítica latinoamericana se produce al promediar el año 2015. Durante el gobierno de Xi Jinping la distancia entre la influencia económica y la influencia geopolítica de China en la región se fue estrechando rápidamente. China acompañó esta aproximación haciendo énfasis en la noción de cooperación Sur-Sur, modalidad que se propone en contraposición al tradicional esquema vertical de asistencia Norte-Sur. De manera simultánea, las asociaciones estratégicas se tornaron una categoría central de su discurso hacia países seleccionados de la región, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela. Para la diplomacia china, el estatus de socio estratégico denota una alianza que, a diferencia de las tradicionales, no se dirige contra un tercer Estado y tiene eje en la economía. Con la complementariedad y la cooperación como elementos centrales, estas asociaciones aspiran a integrar a los países a la locomotora china, al tiempo que disipan su imagen como amenaza o competidor internacional (Oviedo, 2006).

Xi Jinping continúa la línea estratégica de su política internacional, basada en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica: respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial, no agresión mutua, no intervención en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo y coexistencia pacífica. También propone cinco pilares para configurar sus relaciones con Latinoamérica: las relaciones políticas de sinceridad y confianza mutua, las relaciones económico-comerciales de cooperación y ganancia compartida, las relaciones culturales y humanísticas de aprendizaje recíproco, las relaciones de estrecha coordinación en el plano internacional y la cooperación en conjunto. Bien podríamos definir este decálogo de principios de política internacional china como el antidecálogo o el antónimo de los principios que en la práctica rigen la política exterior hacia Latinoamérica por parte de EE.UU. y particularmente a partir de la presidencia de Trump.

A poco de asumir, mostrando cómo iba a jugar con el puño de “America First”, Trump se refirió a naciones de Centroamérica y el Caribe como “países de mierda” y se propuso quitar el amparo contra la deportación a cientos de miles de inmigrantes latinos en EE.UU.; colocó sobre la mesa su postura antiliberal anticomercio anunciando que renunciaba al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y puso en jaque al tratado NAFTA de libre comercio entre EE.UU, México y Canadá. Si bien algunas de estas bravuconadas fueron suavizadas, no sucedió lo mismo con las relaciones con Cuba. Anteriormente durante la presidencia de Obama se habían realizado los “Diálogos estratégicos entre EE.UU. y China sobre Latinoamérica”. EE.UU. abrió su interpretación de la doctrina Monroe y dejó de considerar la presencia de una potencia extranjera en la región como una amenaza (Oglietti, 2018). Trump revirtió el deshielo entre EE.UU. y Cuba iniciado por su antecesor Barack Obama tras medio siglo de hostilidades, en reacción a supuesto ataques sónicos aún no comprobados.

China tampoco ha limitado el esfuerzo al comercio y al desarrollo con la voluntad de crear una imagen positiva en la sociedad. En lo que se llama la diplomacia de los estadios ha construido estadios en Costa Rica, Nicaragua y Santa Lucía. China también ha invertido mucho en las versiones en español y portugués de sus propios medios estatales y del Partido, y también en afianzar el vínculo con los socios locales. El foro de China con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ha generado un sinnúmero de interacciones aplicando un plan de cooperación 2015-2019 que algunos lo denominan “el Plan Marshall chino”. Pero es en realidad el programa de infraestructura y comercio mundial pensado para la creación de la geografía necesaria para la inserción global de China. Al comienzo de los proyectos

de la Franja y la Ruta de la Seda, América Latina había quedado fuera de la iniciativa hasta el encuentro de enero de 2018 en Santiago de Chile. Desde entonces, más de diez países de la región han firmado memorándums de entendimiento, incluyendo Antigua y Barbuda, Chile, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Venezuela junto con El Salvador, este último se vio obligado a cambiar su reconocimiento diplomático de Taiwán a la República Popular.

La presencia económica de China en América Latina, por más pacífica que se muestre, tiene consecuencias geoeconómicas y geoestratégicas. Exacerba sensibilidades históricas. El Comando Sur de Estados Unidos la califica como una amenaza para la seguridad nacional. Ligado a ello existe una creciente evidencia que desde el ascenso de Trump los EE. UU. intentarán forzar cada vez más una elección entre sus socios, es decir EE. UU. o China (Mardones, 2019). Jair Bolsonaro anunció que buscará tomar distancia de la relación con China. Aún si esto es difícil imaginar en términos absolutos, el apetito político en la región para seguir empujando esta relación con China se encuentra en pausa. Argentina esquivó la solicitud de incorporarse formalmente en la reunión bilateral entre el presidente Xi y el presidente Macri en el marco de la cumbre del G20, realizada en noviembre en Buenos Aires. En Brasil, el presidente recientemente electo Jair Bolsonaro, bautizado el Trump del Trópico, posee un historial de retórica anti-chino, y la continua crisis en Venezuela ha aportado solidez a las advertencias de una serie de funcionarios estadounidenses sobre los inminentes peligros de la influencia de China y a lo que ellos llaman la “trampa de la deuda”. Por más que los gobiernos se vean inclinados a alinearse con Estados Unidos en materia geopolítica, indefectiblemente no pueden abandonar la colocación de sus materias primas en el mercado chino.

Mientras tanto, China fue afianzando sus esfuerzos diplomáticos: la Segunda Reunión Ministerial del Foro de China y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) se celebró en Santiago, Chile, en enero de 2018. CELAC, el bloque regional formado en Venezuela (2011) no incluye a EE. UU ni tampoco a Canadá. Los ministros de los 31 países de América Latina y el Caribe y los jefes de cuatro organizaciones regionales e instituciones multilaterales, incluida la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, escucharon al ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, insistir sobre los beneficios que aportaría el BRI. En un contraste implícito con la hostilidad manifiesta del presidente Trump hacia todo al sur de la frontera entre Estados Unidos y México, y su proteccionismo bajo el lema de “America First”, Wang Yi prometió que, “China siempre mantendrá su compromiso en el camino del desarrollo pacífico y en la estrategia de apertura del beneficio mutuo.

Se cumpla o no, la transformación de las relaciones con China genera efectos de gran alcance para la región. El capítulo que se abre en Venezuela tiene grandes implicancias, dada la gran exposición de China como principal acreedor por hasta 70 mil millones de dólares que Caracas descuenta con 400 mil barriles diarios de crudo. En esta situación buscará protegerse de un cambio del status quo. Los instrumentos irán desde nuevos canales de financiamiento al apoyo diplomático en los organismos internacionales y la difusión de otra narrativa sobre los acontecimientos vía medios de comunicación alternativos. Caracas ocupa un casillero central en la búsqueda del poder e influencia en un orden internacional en plena ebullición y transformación.

### **3. Ni lecho de rosas, ni bandeja de plata**

Surgen muchas preguntas críticas sobre la naturaleza y el impacto del surgimiento chino con ingentes recursos para la región. ¿Están las inversiones de China contribuyendo al desarrollo sostenible, o conduciendo la “re-primarización” de las economías en dificultades, matando a las industrias locales y acelerando las crisis ambientales, sociales y climáticas actuales? ¿Los préstamos de China se encuentran estructurados de manera sostenible o sus ambiciosas exportaciones de infraestructura provocarán una nueva crisis de deuda en la región? ¿Cómo afectarán en América Latina los problemas económicos de China, sus niveles de deuda interna, los impactos de la hostilidad comercial de los Estados Unidos y su capacidad para perseguir sus ambiciones? ¿El apetito de China por la soja continuará impulsando la destrucción de los bosques de América del Sur, y su apetito por los peces vaciará los mares de la región? ¿Y cómo la sociedad civil latinoamericana encontrará la forma para relacionarse con los actores chinos, dadas las barreras del idioma y las costumbres y la distancia que los separa?

Por un lado, transcurridos catorce años de firma del TLC entre Chile y China, se observa que las exportaciones del primer país hacia el segundo prácticamente se cuadruplicaron. Sin embargo, en cuanto a la composición, se profundiza la tendencia a la concentración en productos primarios (cobre y sus derivados, mineral de hierro, madera, frutas y otros minerales). En el caso de Perú, desde la firma del TLC en 2008 el incremento de exportaciones también ha sido notable. De manera análoga a lo sucedido con Chile, se mantiene la preponderancia de los productos primarios (diferentes minerales y pescado).

Por otro lado, el alcance de China ya está siendo testeado como también los beneficios de algunas de las relaciones cuestionadas, cuando hoy la región enfrenta una nueva ronda de incertidumbres. La guerra comercial entre Estados Unidos y China ha tenido

repercusiones en los agronegocios de América del Sur. En Colombia, una crisis ambiental llegó a los titulares cuando se derrumbó la represa Hidroituango, financiada en parte por China, posicionando a las preocupaciones ambientales en la agenda por primera vez en una generación, mientras el país se preparaba para una elección presidencial en junio. En Perú, uno de los países de la región con la historia más larga en su compromiso con China, existen conflictos continuos sobre la administración china en el sector minero. En Nicaragua, manifestantes rurales en contra del canal orientaron todos sus esfuerzos detrás del levantamiento nacional en contra del gobierno. Mientras tanto, en Argentina, hay severas críticas a la primacía del modelo de exportación agrícola.

Tanto Lenin Moreno como Mauricio Macri y Jair Bolsonaro se han mostrado refractarios al avance de China en diferentes grados y de maneras también diferentes. Mientras Ecuador se propuso renegociar su deuda que suma US\$6,500 millones, en el Mercosur, la propuesta de “flexibilización” obedece a dejar allanado el camino para avanzar, con distintos instrumentos, en una agenda que países como Chile, Perú y Colombia tienen consolidada.

A nivel societal la presencia de la potencia en Latinoamérica es indisoluble del incremento descomunal en la demanda de alimentos, energía y minerales. En este marco, el fortalecimiento de los lazos con China ha convergido con el neoextractivismo latinoamericano, caracterizado por la vertiginosa expansión de las fronteras extractivas hacia nuevos territorios, por lo cual la sociedad está desempeñando un papel cada vez más activo en su cuestionamiento (Svampa y Slipak, 2015). Los riesgos del vínculo chino-latinoamericano son ampliamente debatidos y trae aparejado un período inusitado de conflictividad socioambiental que se extiende a lo largo de toda América Latina, afectada por los desastres ecológicos y el asesinato de activistas ambientales. En 2017 América Latina fue la región que registró más asesinatos de ambientalistas en 2017 (Sierra, 2018). Ese año El Salvador se convirtió en el primer país que se declaró libre de minería metálica (Diario El Telégrafo, 2017). La tragedia humana provocada por la ruptura de un dique de contención de residuos de una mina de la compañía Vale en Brumadinho ha puesto una vez más en la palestra con crueldad y crudeza los costos de estas actividades exportadoras a mansalva.

#### **4. Reflexiones finales ¿Venezuela divide las aguas?**

Así como empezamos con una tapa de *The Economist*, otra “*The Battle for Venezuela*” nos deja claro que Venezuela es un asunto global que divide aguas más allá de lo regional y debe leerse en esa clave. No lo podemos soslayar. El punto central de la

actual discusión académica y política consiste en determinar si se está llegando al fin del orden liberal internacional y, al mismo tiempo, al término de la posición de liderazgo de los Estados Unidos en este sistema. En este escenario de fluctuación y fricción, en el cual dicho país se propone tener un protagonismo decisivo, se desenvuelve la crisis venezolana. Al mismo tiempo Andrés Manuel López Obrador (AMLO) invitó a Maduro a su asunción, algo que no hizo Bolsonaro. Este último, por su lado, pone sobre el tapete su perfil de Trump de los Trópicos en la “era de hombres fuertes” (Actis, 2019, p. 51-57), su alineamiento con Estados Unidos y su vocación de terminar con el comunismo. En otros rincones del globo, Beijing, sin interés geopolítico en su relación con el chavismo, pero sí importantes intereses económicos, (en contraposición a Moscú,) anuncia que seguiría negociando con quien asuma eventualmente. Un reciente informe de The Wall Street Journal, que cita fuentes gubernamentales, señaló que el caso venezolano es el primer paso para extender la influencia de Washington en el área y producir una mudanza no solo en ese país sino, especialmente, en su aliado cubano. Hoy Venezuela, mañana Cuba y luego Nicaragua. Según el diario, entre los próximos pasos que planea Washington figura la reanudación de la calificación de Cuba como un Estado patrocinador del terrorismo que había eliminado el ex presidente Barack Obama. Se configura así la troika del nuevo eje del mal que ha citado como tal el asesor de seguridad nacional, el halcón John Bolton, la cara visible de todas las acciones norteamericanas sobre el chavismo (Donati, Salama y Talley, 2019). Siempre debe tenerse en cuenta que los Estados Unidos, desde su concepción de sí mismos como una nación diferente y excepcional, han considerado que tienen una misión en el mundo, la proyección de sus propios valores y de sus experiencias institucionales como el camino necesario para inyectar en otras sociedades. “The Battle for Venezuela” es un escenario abierto de larga evolución que seguirá moviendo el tablero internacional.

A nivel regional, ha tenido trascendencia el accionar del llamado Grupo de Lima. Fue creado en 2017 por iniciativa del Perú para denunciar un quiebre del orden democrático en Venezuela ante la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, cuya legitimidad no reconoce. Un total de 14 países americanos integran hoy el grupo: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana y Santa Lucía. También avalan al grupo Barbados, Estados Unidos, Granada, y Jamaica. Este conjunto de países consideró ilegítimas las elecciones realizadas en mayo del 2018, que dieron la victoria al presidente Nicolás Maduro para el período 2019-2025. El grupo aplicó sanciones políticas y económicas al régimen chavista y exige a Maduro que ceda el poder a la

disuelta Asamblea Nacional. Días antes de la asunción de Maduro en enero del 2019 se reunió para firmar una declaración conjunta donde instaban a Maduro a no asumir. La ocasión marcó el primer sismo entre el nuevo México y el grupo de gobiernos conservadores. El delegado Maximiliano Reyes Zúñiga informó que México se abstenía de opinar sobre la legitimidad del gobierno de Venezuela. Y de hecho vemos que México se mueve activamente con Uruguay y el Papa Francisco para rechazar la idea de una intervención. En este escenario, la alternativa de una invasión externa es muy complicada por un cúmulo de razones. Por un lado, Estados Unidos no puede avanzar en una invasión si no está encabezada por fuerzas regionales. Pero en la región pesan las reticencias y principalmente la de Colombia a movilizar sus fuerzas armadas y perder territorio en manos de paramilitares y sectores guerrilleros (en un país con 8 millones de desplazados) y el rechazo de las fuerzas armadas de Brasil en intervenir en un conflicto armado en otro país. Queda el camino ya transitado del diálogo y el acuerdo, ahora promovido por México, la ONU y Uruguay con el aval del Vaticano. Quizás los reveses pueden llevar a una mesa como fue el grupo de Contadora para la paz en Centroamérica. Pero es preciso entender que un acuerdo implica que ambas partes pierden. Al momento de escribir no se ve si es posible sortear este obstáculo.

## Referencias bibliográficas

- Actis, Esteban, (2019). “La visión del mundo de Jair Bolsonaro”. En *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19: Núm. 1, p. 51-57. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Aguirre Mariano (2017). “Salto al vacío: Crisis y declive de Estados Unidos”. Madrid, Editorial Icaria. ISBN: 9788498887839
- Barría Cecilia (2018). “Hacia dónde va el dinero de China en América Latina y cuáles son las nuevas inversiones del gigante asiático en la región”. En *BBC News*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46609465>
- Diario El Telégrafo (2017). “El Salvador se convierte en el primer país en prohibir la minería metálica”. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/mundo/8/el-salvador-se-convierte-en-el-primer-pais-en-prohibir-la-mineria-metalica>
- Donati, Jessica, Salama Vivian y Talley Ian (2019). “U.S. Push to Oust Venezuela’s Maduro Marks First Shot in Plan to Reshape Latin America”. En *The Wall Street Journal*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/u-s-push-to-oust-venezuelas-maduro-marks-first-shot-in-plan-to-reshape-latin-america-11548888252>
- Grabendorff Wolf. (2017). “Los dueños de la globalización”. En *Nueva Sociedad* No 271, septiembre-octubre de 2017. Disponible en [http://nuso.org/media/articles/downloads/3.TC\\_Grabendorf\\_271.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3.TC_Grabendorf_271.pdf)
- Mardones Claudio (2019). Benjamín Gedan: “El presidente Donald Trump ha dañado la economía argentina”. En *Tiempo Argentina*. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/benjamin-gedan-el-presidente-donald-trump-ha-danado-la-economia-argentina>
- M. Svampa y A. Slipak (2015), “China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing”. En *Revista Ensamblés*, Número 3. Disponible en: <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs2.4.1/index.php/ensambles/article/view/61>

- Oglietti Guillermo (2018). “Foro China-CELAC. Multipolaridad y la nueva ruta de la seda”. En Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Disponible en; <https://www.celag.org/foro-china-celac-multipolaridad-la-nueva-ruta-la-seda/#>
- Oviedo Eduardo Daniel (2006). “China: Visión y práctica de sus “relaciones estratégicas”. En Repositorio Hipermedial UNR. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2684/2006%20Oviedo%20Relaciones%20Estrat%C3%A9gicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sierra Praeli Yvette (2018). “América Latina: la región con más ambientalistas asesinados en el 2017”. En Mongabay LATAM. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2018/02/america-latina-ambientalistas-asesinados-2017/>
- Tokatlian Juan Gabriel (2012) “Crisis y redistribución del poder mundial”. En Revista CIDOB d’ Afers Internacionals n. 100, p. 25-41. Disponible en: [file:///C:/Users/sssenz.FLACSOSG/Downloads/2542\\_JUAN+GABRIEL+TOKATLIAN.pdf](file:///C:/Users/sssenz.FLACSOSG/Downloads/2542_JUAN+GABRIEL+TOKATLIAN.pdf)
- Velásquez Ortiz Samuel (2017). “Inversión Extranjera Directa de China en América Latina y el Caribe, aspectos metodológicos y tendencias durante 2001-2016”. En Economía Informa, p. 406, 4-17. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/406/01OrtizVelasquez.pdf>



## El multilateralismo latinoamericano a la deriva

Francisco Rojas Aravena<sup>27</sup>

**Abstract:** *En el presente artículo se analiza el contexto de América Latina en un periodo de fragmentación e incertidumbre. América Latina es una región heterogénea, desde el punto de vista de las capacidades de sus Estados, en su inserción económica y financiera internacionales, así como en su ámbito político. También en sus recursos naturales y humanos. En la región se expresan nuevos poderes y diversos micropoderes, que tienden a la fragmentación institucional y a una hiper dispersión de la capacidad de poder de los distintos actores sociales y en particular del Estado. En este marco heterogéneo de la región, lo que se destaca es un liderazgo regional disminuido, con una ausencia fundamental, la expresión una sola voz de América Latina y el Caribe. Propone reconstruir las capacidades de concertación por medio del multilateralismo cooperativo y eficaz.*

**Palabras claves:** América Latina, sistema internacional, fragmentación, integración, des-democratización, crisis venezolana, concertación política.

América Latina es una región heterogénea. Ello se constata desde el punto de vista de las capacidades de sus diversos Estados. Hay países en la región con grandes extensiones territoriales y de recursos en ellos contenidos y, a la vez, otros micro Estados. Latinoamérica es heterogénea en términos de sus recursos humanos y de sus capacidades industriales. Si bien la mayoría de los países son países de renta media-alta, las capacidades económicas, los desarrollos productivos y las capacidades tecnológicas son muy diferentes. En el ámbito político, América Latina muestra diferencias muy significativas, aún en el marco de cierta “homogeneidad” de carácter político-ideológico, que se expresa en cada uno de los distintos ciclos, por los que ha atravesado la región a lo largo de su historia desde la independencia. Pero, ninguno de estos ciclos tiene la consistencia, la fuerza y la proyección necesaria para marcar, de manera indeleble, los derroteros de cada uno de los países y, por ende, de la región. De igual forma, en Latinoamérica se expresan nuevos poderes, y diversos micropoderes, que tienden a la fragmentación institucional y a una hiper dispersión de la capacidad de poder de los distintos actores sociales y en particular del Estado. Así

---

<sup>27</sup> Rector Universidad para la Paz, establecida por Naciones Unidas. Fue Secretario General de FLACSO entre 2004 – 2012.

también, las diferencias de los sistemas políticos se expresan con fuerza en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Por lo general, los nuevos gobiernos que han surgido del último gran ciclo electoral, evidencian una fuerte ausencia de respaldo parlamentario. El fraccionamiento en los Congresos es muy alto y allí se manifiestan, con igual fuerza, las presiones de los micro y grandes poderes. Cabe destacar que, entre estos, con mayor o menor fuerza, con mayor o menor visibilidad, se expresan también grupos ilícitos, particularmente vinculados al crimen organizado. Lo anterior genera el creciente descrédito de las distintas instituciones y se evidencia en todas las encuestas de opinión pública.

La democracia muestra un decrecimiento sustantivo en el respaldo por parte de los ciudadanos y, a su vez, cuando se miran las instituciones, todas pierden confianza y respaldo de la población. De acuerdo con los resultados del estudio de opinión pública de Latinobarómetro 2018, el respaldo y el apoyo a la democracia cayó, desde el año 2010 al 2018 de un 61% a un 48%. El apoyo a las más diversas instituciones también cae para situarse, en el año 2018, en los siguientes parámetros: las iglesias, un 63%; las fuerzas armadas, en un 44%; las policías, en un 35%; el poder judicial en un 24%. En general, el apoyo a los gobiernos llega solo a un tercio de los consultados, un 32%. Esto evidencia una baja calidad de la política y denota una ausencia fundamental de *políticas de estado*.

La ausencia de políticas de estado genera distintos tipos de vulnerabilidades, pero en especial, abre mayores espacios para presiones indebidas, de micropoderes, grupos de presión – institucionalizados o no – y principalmente un incremento de la corrupción. El conjunto incide en los sectores más vulnerables de distintos sectores de la ciudadanía. Esto se expresa hoy, particularmente, en el gran malestar de los sectores medios, que perciben que la falta de crecimiento económico incrementa las posibilidades de un retroceso a la pobreza de los sectores que lograron salir de ella.

En este marco heterogéneo de la región, en definitiva, lo que se destaca para el conjunto de Latinoamérica es un liderazgo regional disminuido, con una ausencia fundamental: la expresión de una sola voz de América Latina y el Caribe. O de igual manera de una sola voz, de una voz compartida de cada uno de los entes subregionales: Suramérica, Centroamérica y el Caribe. Quizás la única excepción que incluso ha perdido fuerza es el defender a la región latinoamericana y caribeña como una zona de paz. La crisis venezolana también está poniendo en cuestión, en algunas opciones de política, este principio esencial de la política de paz de la región latinoamericana.

Estamos en un momento de des-democratización. De retroceso democrático, en el cual la desafectación política marca el actual ciclo pos-electoral. La renovación de mandatos presidenciales, los referéndums, e incluso las elecciones parlamentarias y municipales, generan grandes expectativas de cambio. Las expectativas sobre el progreso y la posibilidad de superar muchos de los problemas de la región, se manifiestan con fuerza. Sin embargo, los cada vez más reducidos espacios de acción internacional, la incapacidad de los gobiernos, en el contexto de la interdependencia y la globalización, inhiben las posibilidades de cumplir con las grandes promesas electorales. La consecuencia directa ha sido la creciente frustración de la inmensa mayoría de los y las ciudadanas. Esta se expresa en una caída sustancial de la confianza en la institucionalidad democrática, en sus gobiernos e instituciones. En un menor respaldo a la democracia, en un descontento y frustración con ella. La insatisfacción con la democracia ha subido desde el 52%, en 2010, al 71% en 2018.

A la vez, la frustración tiende a manifestarse crecientemente en crisis institucionales de gobernabilidad, que ponen en cuestión el débil Estado de Derecho, en diferentes países, lo que se expresa en diversas crisis. Constatamos que los distintos gobiernos caracterizados por el presidencialismo no concitan el respaldo parlamentario necesario para aprobar las leyes y generar un marco de gobernabilidad democrática sustentable. Por el contrario, emergen crisis institucionales cada vez más profundas. Esto tiene un impacto directo sobre el cuestionamiento que efectúa la sociedad sobre “para quién se gobierna”, donde un 79% considera, en el año 2018, que se gobierna para unos pocos y no en beneficio de la inmensa mayoría de la población. Se gobierna para grupos poderosos, algunos de los micropoderes con mayor incidencia sobre los gobernantes se expresan desde esos sectores. Esta percepción se liga y se visualiza de manera significativa, y se relaciona, a su vez, con la corrupción y la impunidad, así como con la creciente violencia que afecta el conjunto de la región, como la región más violenta del mundo.

Este proceso de des-democratización, y la creciente insatisfacción con la democracia, tiende a cuestionar, de manera directa, la representación de los gobernantes y de los parlamentarios y alcaldes y regidores. Se cuestiona no solo las calidades del gobierno, incluido el Presidente, sino particularmente de los parlamentarios y los representantes de los gobiernos locales y municipales. Las redes sociales no han aportado a generar flujos de información que contribuyan a la transparencia, sino que muchos flujos de información tienden a erosionar la democracia a través de noticias falsas, de propensiones particularistas. El impacto de la televisión en estos procesos es muy grande.

Lamentablemente, en muchos casos tampoco ha contribuido al fomento de la democracia. La difusión de la política como espectáculo deslegitima la institucionalidad. Los debates sobre las decisiones esenciales no logran tener un espacio ni encuentran un lugar para definir políticas de estado y muchas veces ni siquiera políticas de gobierno coherentes.

La democracia se fundamenta en elecciones libres y transparentes como un elemento esencial. Son ellas las que otorgan la *legitimidad de origen*. Pero esto no es suficiente. La democracia demanda *legitimidad en el ejercicio* y es en este ámbito donde en Latinoamérica se han presentado los vacíos más importantes. En las actuales circunstancias, la propia legitimidad de origen puede ser cuestionada en algunos casos por acciones de cohecho, y principalmente debido a la manipulación dirigida desde las redes sociales y que impactan los resultados electorales. La *legitimidad en el ejercicio* se ve no solo cuestionada, sino trastocada por decisiones que conllevan al cambio en las reglas del juego, que posibilitan la emergencia de gobiernos autoritarios. Estos eliminan el balance de poderes, esencial en la democracia, y también si no pueden manipular los medios de comunicación tradicionales, en particular la televisión, presionan y limitan a estos hasta su subordinación o bien su silencio.

### **Un contexto internacional complejo**

La reconfiguración del sistema internacional desde la post Guerra Fría ha sido compleja, llena de cambios de tendencias. La incertidumbre es lo que prima en el momento actual. El nuevo balance global no ha sido alcanzado y las tensiones se expresan en diversas áreas, entre los principales actores, pero con un involucramiento militar bajo. Esto no significa que las amenazas del uso de la fuerza no estén presentes desde lo nuclear a lo convencional, incluidas guerras híbridas. Las disputas comerciales y tecnológicas asumen un papel preponderante. El conjunto de los contenciosos genera diversos grados de incertidumbres en las diferentes regiones del mundo. En este contexto global el multilateralismo se ha visto limitado, con un menor peso en los grandes temas de la agenda internacional. Ello también impacta en las organizaciones multilaterales regionales. El peso del multilateralismo regional latinoamericano y caribeño se ha desperfilado, perdido consistencia y peso e incidencia en lo global y lo regional.

El sistema global no termina de decantarse. Las reglas de funcionamiento son puestas en cuestión. Las relaciones de poder están en una profunda mutación. Los grados de confianza entre los actores globales se han reducido. Acuerdos fundamentales sobre el cambio climático, sobre armas atómicas, sobre migraciones son denunciados. Los

recursos invertidos en “guerras económicas y comerciales” impactan el desarrollo global. Consecuentemente, diversos analistas señalan que estamos ante una nueva crisis económica y financiera global. Los procesos para la construcción de confianza son prácticamente inexistentes. Aún dentro del mundo occidental la confianza en sus principales actores ha disminuido en forma drástica.

Las miradas y proyecciones globales de los principales actores no encuentran arenas de convergencia. Por el contrario, aparecen nuevas formas de tensión y nuevas conflictividades. Las percepciones de amenazas mutuas se incrementan. Sin embargo, los actores están cada vez más conniventes que el uso del poder militar no da resultados, ha perdido efectividad. Las guerras de Afganistán, de Siria e Irak, así lo evidencian. Los costos han sido muy altos y los resultados esperados han sido magros para todos y cada uno de los actores globales involucrados. En la moderna conflictividad, las guerras híbridas – fuerzas convencionales más insurgencia, junto a la guerra electrónica, –que desdibuja las áreas de combate – genera graves daños a la población civil e impacta gravemente los derechos humanos de dicha población. Otra consecuencia de los conflictos de larga duración es que abren mayores oportunidades a la delincuencia transnacional, a las múltiples expresiones del crimen organizado.

Las amenazas globales de carácter transnacional y planetario se han incrementado y con ellas los riesgos para la humanidad en su conjunto. La principal es el cambio climático. Las medidas para confrontarlas no tienen consenso global. Las amenazas tradicionales siguen presentes y en muchos casos se han agravado como en el caso de las referidas a las armas nucleares, o el uso de la fuerza para reconquistar espacios geográficos definidos como estratégicos. El crimen organizado se ha expandido como resultado de los procesos de interdependencia. En este contexto, se constata que ningún superpoder posee los recursos y capacidades para por sí solo enfrentar con éxito estas graves amenazas. Solo sobre la base de la cooperación, estructurada en los marcos de los sistemas multilaterales, se podrán generar las bases para superar dichas amenazas y establecer los procesos resiliencia y mitigación de los daños ya producidos. Lo mismo podemos señalar con relación a las capacidades para enfrentar el terrorismo.

La interdependencia y la globalización establecen nuevos procesos políticos que alteraron las formas tradicionales de relacionamiento entre Estado – Mercado y Sociedad. Las crisis se han sucedido por los desbalances en estas relaciones. Hasta la fecha no se han producido respuestas capaces de restablecer una relación que reafirme los bienes públicos que protegen a la población y generan estabilidad y paz, bases esenciales para

la convivencia democrática. En ausencia de paz, en contextos de guerra y polarización, de crisis e inestabilidad, de falta de desarrollo es imposible ejercer ningún derecho. Sin paz y sin desarrollo no hay respeto de los derechos humanos. Sin paz y sin desarrollo no hay crecimiento, no hay prosperidad, solo se crea mayor pobreza y las inequidades aumentan. Con ello las tensiones y los conflictos se ven agravados y la violencia es lo que prima. En la actualidad se constatan menos guerras interestatales y un incremento de la violencia intra-estatal, las violencias al interior de los países.

La tarea esencial de los espacios multilaterales es el fomento de la estabilidad y la paz. Si se falla en esto o se es ineficiente en la búsqueda de esta meta, todas las otras tareas pierden peso. Por el contrario, en contextos de relaciones pacíficas, sin amenazas del uso de la fuerza, priman las relaciones de colaboración. Es posible establecer agendas positivas para buscar formas de superar los nuevos desafíos generados por temas globales como la inteligencia artificial, la robótica, y nuevos impactos en los más diversos ámbitos establecidos por el internet de las cosas. Todos procesos que están cambiando las oportunidades y las capacidades de los actores sociales.

En el contexto de esta América Latina heterogénea y cuya democracia se encuentra erosionada y con un alto descrédito de ella, impacta el conflicto global de los grandes poderes que se manifiestan en la región, en especial las diferencias geopolíticas y del conflicto comercial global, particularmente de Estados Unidos con Rusia en el primer caso y de Estados Unidos con China en el segundo. Estos conflictos globales inciden en las capacidades de la región latinoamericana, la cual, al no tener una voz común y compartida en el sistema internacional, su espacio se reduce y su capacidad de incidencia decrece. Las principales amenazas de carácter global sobre América Latina no son de carácter militar. Corresponden a las nuevas amenazas, producto del cambio climático, las crisis financieras, el impacto de la Inteligencia Artificial y la robótica y otros. El peligro no es una intervención militar extra continental a la región. El principal peligro está dado por el cambio climático sobre la población y los recursos naturales de la región. Sin embargo, es necesario destacar el peso que tiene la violencia en Latinoamérica. Ocupamos en los índices globales el primer lugar como la región más violenta del planeta. La violencia en Latinoamérica tiene un carácter endógeno.

Hoy en día, a pesar de que América Latina es una región de paz interestatal, es la región más violenta del mundo, con las mayores tasas de homicidios dolosos del planeta. Son más 22 homicidios dolosos por cada 100.000/habitantes, cuatro veces el promedio mundial. El desempleo juvenil, la discriminación social, la falta de equidad,

el acceso a las drogas y a las armas livianas, las pandillas, y la creciente influencia del crimen organizado incrementan los homicidios, la violencia y la inseguridad en la región. Las 10 ciudades más violentas del mundo están en la región, así como de las 50 con más altas tasas de homicidios 43 corresponden a la región. En este ámbito también Latinoamérica posee una alta heterogeneidad, al menos otros 10 países tienen tasas menores a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

### **La permanente búsqueda de la integración y el impacto de la crisis venezolana**

Los esfuerzos por la integración política, económica, cultural, científica, e incluso la coordinación militar, han sido recurrentes en América Latina y el Caribe. Los distintos esfuerzos se han celebrado y conmemorado siempre como un nuevo inicio. Sin embargo, cada uno de ellos ha conllevado las consecuentes frustraciones. Es así como desde el Congreso Anfitrónico de Panamá, a inicios del siglo diecinueve hasta la fecha, se han acumulado distintos proyectos de los cuales pocos han logrado superar el medio siglo.

La principal explicación para ello es la falta de voluntad política, las presiones e intereses soberanistas, los intereses externos por mantener la fragmentación y, en el último periodo, la gran politización de las agendas y la polarización política consecuente. A ello se suma un elemento fundamental, que es la rigidez de las reglas, en la cual la norma de la unanimidad imposibilita alcanzar acuerdos para avanzar, porque basta con la oposición de cualquier Estado para bloquear los procesos. Como consecuencia de lo anterior, en otros trabajos hemos destacado que los procesos de concertación política y búsqueda de integración en la región latinoamericana muestran un exceso de iniciativas. Estas, a la postre, impiden que una de ellas tome el peso, significancia y gravitación para transformarse en el eje articulador de estos procesos. Más bien, en muchos casos, se han construido iniciativas que son copias de complejos de modelos externos o instrumentos que tienen objetivos demasiado ambiciosos para los recursos políticos, intelectuales y financieros puestos en dicha alternativa. En otros casos, por razones contrarias, imperó la “megalomanía” en la construcción fastuosa de infraestructura física capaz de albergar cientos y eventualmente un millar de funcionarios, en un contexto de una institucionalidad precaria y en muchos casos carentes de recursos. Las realidades institucionales de la integración son extremadamente limitadas y reducidas para el ejercicio de las labores y diseños aprobados, así como los presupuestos para ejecutarlos.

La crisis política, económica, social venezolana polarizó y tensionó las relaciones regionales, y continúa haciéndolo. En la actualidad, esto va más allá y tensiona las relaciones hemisféricas, y también las geopolíticas globales. Venezuela es uno de los temas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y es un tema gravitante en lo hemisférico en la OEA. La polarización política doméstica en Venezuela, aunada a la ilegitimidad democrática en el ejercicio y a la cual se agregó la ilegitimidad en el origen democrático de la última elección, generaron una situación que detuvo los procesos de concertación política latinoamericana y caribeña. Más aún, conllevaron en la práctica, a la desaparición o cuasi desaparición de dos entidades regionales de gran significación global, que desde la región buscaron incidir en el sistema global: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que aún se mantiene con un nivel de actividad mínimo, y la paralización y la denuncia, por parte de seis países, del Acuerdo Regional de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), lo que significa su desaparición.

La tensión política venezolana y los debates hemisféricos en la Organización de Estados Americanos (OEA) conllevaron una fragmentación profunda y a la incapacidad de tomar decisiones en ese organismo. Producto de las condenas a la República Bolivariana de Venezuela en la OEA, este Estado decidió retirarse de dicha organización y, simultáneamente, trasladó el debate de su situación doméstica al marco regional de la CELAC, cuando El Salvador ejercía la Presidencia pro-tempore. El resultado fue la paralización del organismo. Se postergaron reuniones con la Unión Europea, se debilitó la presencia regional y afectó el diálogo tanto con la Unión Europea como con China y, en definitiva, quedó desde ese momento en una situación de status quo. En el caso de UNASUR, la imposibilidad por más de dos años de nombrar un Secretario Ejecutivo, luego del término de los períodos de Ernesto Samper, fue producto del veto constante de Venezuela sobre distintos nombres que se propusieron para dirigir el organismo. La muerte de UNASUR quedó sellada por el veto venezolano, más que por el “exceso de ideologización” como se ha señalado en forma reciente, para la creación de una nueva identidad, el *Foro para el Progreso de América del Sur*, o Prosur.

Los organismos e instancias internacionales de la región, si bien han reconocido la crisis política y humanitaria de Venezuela, no han contado con la voluntad política ni la capacidad para generar ideas, alternativas y opciones de solución que afiancen la democracia, des escalen la crisis y eviten el uso de la fuerza. En definitiva, no han sido eficaces como espacios de concertación para destrabar la profunda crisis que ya

se arrastra en forma abierta por al menos tres años. Más aún, dada la imposibilidad de un diálogo constructivo regional en los organismos de concertación e interlocución, se recurrió a otras instancias de mediación. Allí se incluyó el Vaticano. No obstante, producto de la polarización y del bloqueo generado por el veto venezolano, estos procesos también fracasaron. Crecientemente los debates y posibles salidas de la situación venezolana han sido trasferidas a las grandes potencias, a la geopolítica global –no solo en los debates en el Consejo de Seguridad de la ONU– sino en las conversaciones directas sobre la materia entre Estados Unidos y Rusia.

La búsqueda de alternativas de solución pacífica y democráticas han llevado a la creación de otras instancias, en este período de crisis profunda en el 2017, 2018 y 2019, también con un foco en la búsqueda de alternativas a la crisis política y humanitaria de Venezuela. Entre estos están: el Grupo de Lima, el Grupo de Montevideo, y el Grupo de Contacto, en el cual Europa juega un rol importante. Por su lado, Estados Unidos insiste en que “están todas las opciones sobre la mesa”, en referencia al uso de la fuerza. Nuevamente, el exceso de iniciativas inhibe el que pueda aparecer un marco adecuado de solución y, por el contrario, la polarización y la politización respecto a Venezuela se ha transformado en un intenso debate al interior de cada uno de los países de la región. En estos, muchas veces se mira más las encuestas que la posibilidad de soluciones efectivas de largo plazo, sobre la base de políticas de Estado y miradas regionales compartidas e inclusivas. La migración masiva y creciente de venezolanos contribuye, de manera decisiva, a la polarización de este debate, al igual que el incremento del autoritarismo en ese país. En este contexto el rol de los militares se torna esencial en los equilibrios de poder y se les está dando cada vez mas capacidad de arbitrio, de cesarismo. La transferencia hacia la geopolítica global lo reafirma.

La creación de Prosur, que algunos analistas como el ex Canciller argentino Jorge Taiana califican como “pro-Norte”, refleja el cambio del ciclo político suramericano. En la actualidad, las tendencias que priman en la región suramericana son conservadurismo en lo político y neoliberalismo en lo económico y de retroceso en la diversidad y tolerancia social. La acusación de ideologización de UNASUR también le ha sido aplicada a Prosur, así como de discriminación de la participación de los distintos Estados. Al menos dos Estados de significación se han restado de suscribir la declaración de Prosur. Esta fue suscrita el día 22 de marzo de 2019 por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y por el Embajador de Guyana.

La declaración, suscrita en Santiago de Chile, destaca el interés:

- (1) “La voluntad de construir y consolidar un espacio regional de coordinación y cooperación, sin exclusiones, para avanzar hacia una integración más efectiva, que permita contribuir al crecimiento, progreso y desarrollo de los países de América del Sur”.
- (2) “Nuestro reconocimiento a la propuesta de crear un espacio de diálogo y colaboración suramericana, el foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) e instruimos a los Ministros de Relaciones Exteriores para profundizar el diálogo de conformidad con los términos de esta declaración”.
- (3) “Que este espacio deberá ser implementado gradualmente, tener una estructura flexible, liviana, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y con un mecanismo ágil de toma de decisiones, que permita avanzar en entendimientos y programas concretos de integración en función de los intereses comunes de los Estados y de acuerdo a las propias realidades nacionales”.
- (4) “Que este espacio abordará, de manera flexible, y con carácter prioritario, temas de integración en materia de infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, prevención y manejo de desastres naturales”.
- (5) “Que los requisitos esenciales para participar en este espacio serán la plena vigencia de la democracia, de los respectivos ordenes constitucionales, del respeto del principio de separación de poderes del Estado y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la soberanía e integridad territorial de los Estados, con respeto al derecho internacional.
- (6) “Que la República de Chile sostendrá la presidencia pro tempore en este proceso durante los próximos doce meses y después será entregada a la República de Paraguay”.

Es importante destacar que la declaración no da cuenta de cuáles serán las reglas que regirán esta entidad. Tampoco cómo las reglas que se establezcan y que han sido encargadas a los Cancilleres, lograrán superar los entramientos actuales. Los debates nacionales sobre esta entidad –más allá de las competencias por el liderazgo– prácticamente no han existido. Se denota una ausencia en términos de consulta con los actores fundamentales en cada uno de los países. No se han consultado a los parlamentos, a la sociedad civil, ni a los “consejos de relaciones exteriores” y otras entidades especializadas. Ha primado una urgencia de la coyuntura, el peso de las encuestas y no una mirada de largo plazo, base para la construcción de política de

Estado, en particular en el ámbito de las relaciones internacionales y los ámbitos estratégicos que conllevan.

La lección esencial que deja este desgastante y frustrante proceso de concertación política regional es que al perderse el Estado de Derecho como bien público esencial y la emergencia de crisis de gobernanza, se tiende a una extremada politización y polarización. Le emergencia de situaciones fallidas, de Estados incapaces de ejercer políticas frente a poderes emergentes, normalmente de carácter ilegal. Las respuestas deben ir más allá de medidas coyunturales, muchas de ellas de carácter populista, con una imposibilidad efectiva de ejecución. En definitiva, los procesos de concertación regional están en franco retroceso.

La región latinoamericana y caribeña demanda más democracia, exige un respeto más profundo a las prácticas democráticas. Demanda un respeto efectivo al Estado de Derecho, una acción amplia del Estado en todo el territorio nacional, para efectivizar el imperio de la ley en toda su extensión y una búsqueda profunda de políticas de Estado en materias esenciales en cada uno de los países, para desarrollar una gobernabilidad democrática estable y sustentable, que sean capaces de mira sobre la coyuntura.

Cabe destacar que los cambios en las relaciones de poder entre los diferentes actores, los procesos de globalización e interdependencia global, las definiciones de legitimidad institucional y la remergencia de un soberanismo extremo han establecido rigideces y polarizaciones que se manifiestan con gran fuerza una crisis del multilateralismo regional y también global.

Lo anterior nos lleva a proponer avanzar hacia un multilateralismo cooperativo y eficaz. Este multilateralismo se caracterizará por ser inclusivo, abierto, legítimo, representativo, responsable en sus propuestas y decisiones y eficaz sus acciones. En el ámbito latinoamericano debemos recuperar las capacidades que se evidenciaron en momentos de graves tensiones derivadas de las expresiones regionales de la Guerra Fría.

El *multilateralismo cooperativo* incluye la diversidad de actores, pero con preponderancia estatal. Promueve la asociación, es un espacio para el diálogo y la concertación. También fomenta la colaboración y promueve la innovación. Establece mecanismos de decisorios que favorezcan la cooperación y la eficacia en la acción. Construye visiones compartidas comunes sobre las amenazas globales y regionales

de distinto tipo. Diseña instituciones, prácticas e instrumentos para abordar los desafíos, contenciosos y amenazas, en especial las transnacionales y las de carácter multidimensional.

En breve el *multilateralismo cooperativo y eficaz* favorece el accionar de la Diplomacia para la Paz y las políticas fundadas en la educación para la paz y la no violencia.

El *multilateralismo cooperativo y eficaz* es un instrumento eficiente para superar la actual degradación de los sistemas multilaterales, global y regionales. La implementación de un *multilateralismo cooperativo y eficaz* posibilitará:

- Gobernar la globalización
- Actuar concertadamente frente al cambio climático y la protección del planeta.
- Prevenir conflictos internacionales globales y regionales
- Promover el desarrollo sostenible
- Diseñar bienes públicos globales
- Construir regímenes internacionales específicos en diferentes ámbitos.
- Establecer políticas ajustadas frente a los ilícitos internacionales.
- Fortalecer el Estado de Derecho
- Reestablecer políticas concertadas y verificables sobre desarme, en especial sobre armas nucleares y armas livianas.
- Fortalecer el desarrollo de la confianza mutua.
- Ser la garantía en la construcción de una paz sostenible.

## **Referencias Bibliográficas**

CEPAL. (2018) “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política”. ISBN 9789211219968. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>

Corporación Latinobarómetro. “Informe 2018”. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

ProSur. (2019) “Declaración de Santiago”. Disponible en: <https://www.voltairenet.org/article205768.html>

## **Medios de prensa escrita consultados:**

Diario El País, España

Diario El Mercurio, Chile

Diario La Tercera, Chile

Diario La Nación, Costa Rica

New York Times

Revista Semana, Colombia

Revista Nueva Sociedad



## **El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano?**

*Cintia Quiliconi y Lorena Herrera-Vinelli*<sup>28</sup>

**Resumen:** *En la región latinoamericana se han producido profundas transformaciones domésticas y estructurales en los últimos años, mismas que han direccionado el retorno a una agenda regional neoliberal con foco en temas comerciales. En este escenario cambiante y de un aparente fin del ciclo del regionalismo llamado post-liberal o post-hegemónico, la Alianza del Pacífico aparece como el único acuerdo que prospera en la región latinoamericana. El capítulo argumenta que, a pesar de ello, la Alianza del Pacífico es aún un esquema incipiente que ha avanzado debido a la confluencia de compromisos previos tomados por sus miembros en acuerdos bilaterales y a una coincidencia de gobiernos de corte aperturista en términos de comercio que puede verse perjudicada por la llegada de un gobierno de corte menos neoliberal en México.*

**Palabras clave:** regionalismo abierto, integración, agenda regional, Alianza del Pacífico.

### **Introducción**

La historia del regionalismo latinoamericano desde los años de 1960 ha estado signada por ciclos en los que se ha concebido al regionalismo alternadamente como un instrumento económico o de política. En este sentido, los estudios latinoamericanos sobre integración regional primero y regionalismo después han estado fuertemente ligados a las teorías europeas, tanto en la etapa de la integración regional cerrada, que se da en el marco de las políticas impulsadas por Prebisch y la CEPAL en los años 1970s y 1980s, como en la etapa del regionalismo abierto que comienza su auge a partir de los años 1990s. Sin embargo, a partir de los años 2000, como señala Perrotta (2018), se ha dado un renovado ímpetu en los análisis sobre regionalismo que reflejaron la efervescencia de nuevas organizaciones regionales que proliferaron

---

<sup>28</sup> Cintia Quiliconi es profesora investigadora de FLACSO-Ecuador en el Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación. Lorena Herrera-Vinelli es Candidata a Doctora en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador y Docente del Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

en el nuevo siglo y dieron lugar a lo que se ha denominado como regionalismo con adjetivos.

La multiplicidad de iniciativas regionales que emergieron en América Latina a inicios del siglo XXI dieron lugar a tres tipos de regionalismo que aparecen como parte de un menú a la carta presente en la región (Quiliconi y Salgado, 2017). Por un lado, dichos acuerdos regionales se explican en la priorización de una agenda de cooperación basada en aspectos políticos y sociales y en clara ruptura con la agenda tradicional del regionalismo abierto de los años 1990's, orientada particularmente a la integración comercial y económica. Estas iniciativas, conocidas como regionalismo post-hegemónico o post-liberal (Briceño-Ruiz, 2017; Riggiozzi y Tussie, 2012, Sanahuja, 2012) – entre las que se destacan particularmente UNASUR y ALBA –, consistieron en respuestas frente al orden neoliberal, impuesto por las instituciones del Consenso de Washington en diversos países de la región, y propulsaron una nueva agenda de cooperación política y social que primó en la región hasta mediados de la década de 2010. Sin embargo, a partir de 2017 la UNASUR ha experimentado una marcada crisis evidenciada, primero, por la falta de consenso para la elección de un secretario general y seguida del pedido de retiro temporal de la organización en abril de 2018 por parte de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú.

Asimismo, en la última década surgió también un regionalismo denominado multilateralismo o regionalismo diplomático (Quiliconi y Salgado, 2017), que se identifica con un espacio intergubernamental de alto nivel plasmado en la CELAC. Su principal objetivo ha sido promover la concertación política y fomentar los procesos de diálogo con otros países y actores subregionales. En este sentido, una de las principales funciones del organismo ha sido convertirse en el interlocutor regional con China, Rusia e India, además de la Unión Europea (Van Klaveren, 2018). Sin embargo, la CELAC ha perdido importancia que puede ser notado en el número cada vez más reducido de presidentes que asisten a sus cumbres.

Finalmente, un tercer tipo de regionalismo – el regionalismo abierto recargado – (Quiliconi y Salgado, 2017), catalogado también como regionalismo estratégico (Rojas y Terán, 2016), que complementa la agenda tradicionalmente comercialista del regionalismo abierto tradicional ha prosperado en Sudamérica en sincronía con los dos tipos de regionalismo antes señalados. Así, la Alianza del Pacífico se ha transformado en la iniciativa que ha catalizado un retorno de la agenda comercialista del regionalismo abierto. En el marco de marcados cambios políticos y económicos en la región, este

regionalismo abierto recargado se ha convertido en la nueva opción que muchos países de Sudamérica favorecen frente a la crisis del regionalismo post-hegemónico.

Este artículo plantea que, en un contexto de visibles transformaciones domésticas y estructurales en América Latina, la Alianza del Pacífico se ha consolidado como la alternativa regional que se ajusta a las preferencias y expectativas de algunos países, sobre todo aquellos que han firmado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y la Unión Europea, y por ende, propenden a favorecer una mayor liberalización económica. Ello implica un retorno al regionalismo abierto como única opción de un menú regional que aparecía como diverso hace algunos años, pero que se ha constreñido luego de la crisis de los *commodities* y la llegada de varios gobiernos de derecha a la región. Esta iniciativa vuelve a poner el foco en la agenda hacia los temas económicos y comerciales como el eje central de articulación regional, pero también con un alto contenido de temas regulatorios.

El artículo propone como argumento central que este proceso se produce como respuesta a la configuración de un escenario regional caracterizado por ciclos políticos y económicos cambiantes, los cuales traen como resultado un regionalismo cíclico que no termina por consolidar instituciones, sino que, frente a agendas variables, prioriza y construye nuevas organizaciones. El capítulo se estructura en tres partes. La primera, presenta una discusión sobre los ciclos políticos y económicos del regionalismo post-hegemónico y su actual crisis. La segunda parte aborda a la Alianza del Pacífico como un caso empírico que explica el avance del regionalismo abierto recargado. Finalmente, la tercera, expone las reflexiones finales.

### **Ciclos políticos y económicos del regionalismo post-hegemónico**

En la actual arena regional, diversos elementos se conjugan para explicar la crisis institucional de UNASUR y ALBA. En el primer caso, uno de los principales detonantes consistió en la falta de consenso al interior de la institución para nombrar un Secretario General en reemplazo de Ernesto Samper, quien dejó de ocupar tal dignidad en enero de 2017. Ello, durante la Presidencia Pro-Tempore a cargo de Bolivia (Mantilla, 2018). Como resultado, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación formal en el bloque. No obstante, para Colombia su retiro de la UNASUR bajo el mandato del actual presidente Iván Duque tiene carácter definitivo. La adopción de estas posturas por parte de dichos gobiernos puso en evidencia la fragilidad institucional de este organismo y

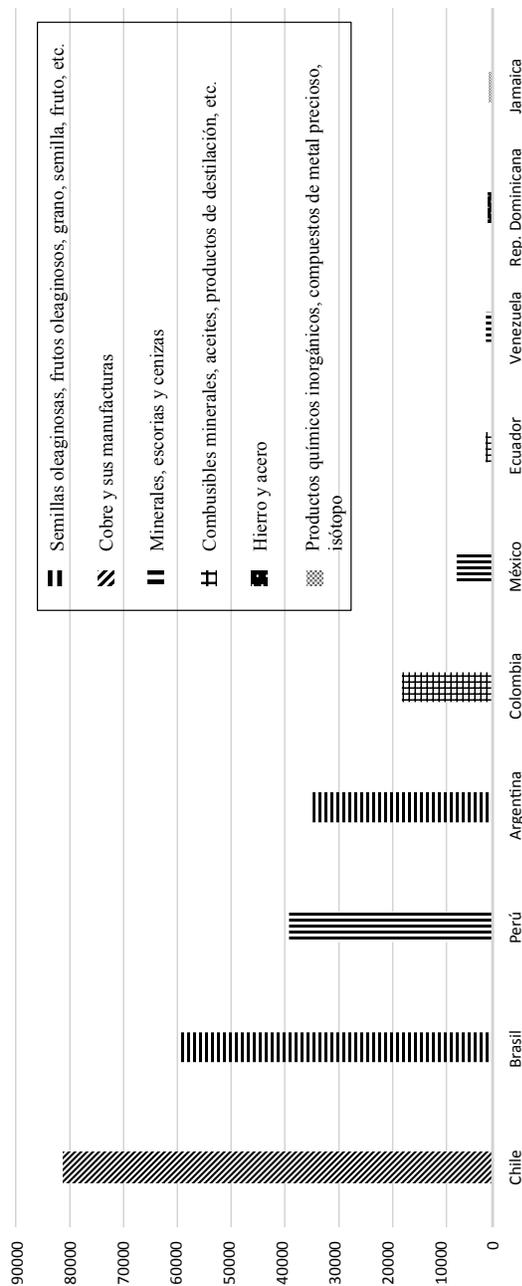
un estancamiento en torno a los avances logrados en materia de cooperación regional desde su creación al amparo de los principios del Tratado Constitutivo de 2008.

Por otro lado, el estancamiento de UNASUR se relaciona con las dinámicas inherentes a la economía política sudamericana. En este marco, el boom de los *commodities* facilitó el desarrollo económico y social por el impulso que lograron las exportaciones de gobiernos de corte progresista de la región y cuyos recursos estuvieron destinados en parte, al financiamiento de proyectos regionales pos neoliberales como la UNASUR y el ALBA. Siendo importante señalar que, dichos proyectos, apostaron por un regionalismo de carácter político y social que se reflejó con mayor dinamismo en la creación de Consejos Sectoriales en el ámbito de la defensa, infraestructura, salud y energía en contraposición con la agenda que proponía el regionalismo abierto basada exclusivamente en la integración comercial. Para Chaves García, dicho regionalismo surge como una “reacción teórica al regionalismo proteccionista [...] en un contexto de políticas internas guiadas por el modelo regional de sustitución de importaciones” (2010, p. 31). Así también, es importante señalar que, como proyecto sudamericano, la UNASUR se alejaba por completo del esquema eurocéntrico de la integración, es decir, como un proceso económico que se consolidaba por etapas, desde áreas de libre comercio hasta una integración económica total (Balassa, 1961).

Sin embargo, el fin del boom de los *commodities* caracterizado por una notable disminución de la demanda de China respecto de las exportaciones latinoamericanas, implicó un ciclo que modificó algunos matices en el escenario regional. En efecto, la tasa de crecimiento de China fluctuaba en promedio en 10.5% en el periodo 2001-2010, convirtiéndose en una de las tasas anuales más altas a nivel global en pleno contexto de crisis mundial. Pese a ello, desde el 2012 el gigante comenzó a experimentar una notable desaceleración de su economía alcanzando un 7.4% en 2014 (Rosales, 2015). De acuerdo con Rosales, “esta desaceleración tiene su origen en un menor crecimiento de las exportaciones y de la formación bruta de capital fijo” (Rosales, 2015). Para Vivares (2018), el boom de los *commodities*, al tiempo de dinamizar la oferta exportable latinoamericana, produjo una reprimarización en las economías, es decir, un retorno a un proceso de exportación basado en bienes primarios y de bajo valor agregado. En efecto, y como se aprecia en el gráfico 1, en el periodo 2001-2015, el primer producto exportado por los países latinoamericanos a China incluye cobre, minerales, hierro, combustibles, semillas oleaginosas, entre los principales.

Este fenómeno incidió en la región en términos del escenario político regional que actualmente está caracterizado por una nueva tendencia hacia la derecha, particularmente

**Gráfico 1: Primer producto exportado a China por países latinoamericanos.  
En millones de dólares. Periodo 2001-2015**



Fuente: Elaboración de las autoras en base a datos de COMTRADE (2018).

en países como Argentina con Mauricio Macri; Brasil con Michelle Temer; Chile con Sebastián Piñera y Perú con Martín Vizcarra. El giro hacia la derecha por parte de algunos países se explica en parte por la fragmentación de proyectos regionalistas que originalmente fueron promovidos por liderazgos regionales progresistas. Dabène (2012) argumenta que esta idea de politización en el regionalismo “implica que los actores consideran a la integración económica como un instrumento para alcanzar objetivos políticos tales como resolución de crisis o consolidación de democracia”.

En el segundo caso, la crisis del ALBA, bloque ideológico y de corte más anti-capitalista, que se consolidó por el liderazgo de Cuba y Venezuela, puede ser explicado a partir de los ciclos políticos cambiantes por parte de algunos regímenes progresistas latinoamericanos que, en el pasado, apoyaron la creación de este organismo. De acuerdo con Prieto y Betancourt, este organismo cumple con las características de un proyecto regional post-hegemónico, poscomercial y posliberal (2014, p. 96) En el caso de Honduras, su salida respondió a lo que el entonces gobierno de turno consideró como una posible injerencia por parte del ex presidente de Venezuela, Hugo Chávez, tras el derrocamiento del ex presidente Manuel Zelaya (El País, 2010).

Mientras que la reciente salida de Ecuador de esta instancia regional fue motivada por dos aspectos centrales. La crisis en Nicaragua en julio de 2018 y el manejo de la crisis migratoria por parte del gobierno de Venezuela el mismo año. Estos sucesos, motivaron la adopción de una postura anti-ALBA por parte del Ecuador bajo el mandato del actual presidente Lenin Moreno. Al respecto, el Canciller José Valencia pronunció: “Lo que nosotros no creemos es que Ecuador deba tener una política exterior predeterminada por parámetros que no sean los que correspondan al interés, los principios y los valores del país” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

Desde esta esfera, en la que confluyen elementos de orden político y económico (Underhill, 2000) para explicar el debilitamiento regionalista que atravesó América Latina, es posible comprender que las preferencias e intereses de varios países se articulen nuevamente en torno a una agenda regional económica. La misma significa apostar por una mayor inserción económica regional e incluye la negociación de TLC's como parte de la estrategia de apertura y liberalización comercial.

Con ello, es posible advertir que el regionalismo latinoamericano consiste en un proceso eminentemente cíclico que actualmente se traduce en una pérdida de relevancia de las instancias regionales que en algún momento formaron parte de lo que algunos autores

denominaron como “emergencia del regionalismo post-hegemónico” (Briceno-Ruiz y Ribeiro Hoffmann, 2015; Legler, 2013; Riggiozzi y Tussie, 2012). De otro lado, como ha sido mencionado, se han producido interesantes transformaciones políticas y económicas al interior de la región latinoamericana que han conllevado la apuesta por una nueva agenda regional. Estos cambios han afectado directamente a los proyectos instaurados en la región, y muestran la vulnerabilidad de los esquemas regionalistas, los cuales se gestaron sobre la voluntad e ideología política de sus miembros (Vivares, 2018, pp. 1-24). Por ello, Quiliconi y Salgado (2017) sugieren comprender al regionalismo latinoamericano como: “una suerte de modo a la carta en el que nuevas instituciones han sido creadas para abordar tópicos diferentes relacionados con objetivos estratégicos de los líderes regionales en lugar de profundizar o adaptar las iniciativas tradicionales focalizadas en comercio” (2017, p. 18). El debate sobre el nuevo regionalismo sudamericano se ha concentrado en analizar las causas de su surgimiento y el desarrollo de la cooperación sectorial en varios temas dentro de UNASUR y ALBA, pero ha sido menos explícito a la hora de abordar las causas de su crisis.

Pese a las múltiples iniciativas regionales que emergieron a inicios del siglo XXI y que alimentaron el regionalismo post-liberal o post-hegemónico, varios países de la región han mostrado un anclaje a la agenda económica del regionalismo abierto de los años 1990s, basada esencialmente en aspectos económicos y comerciales. Estos países que se encuentran principalmente sobre el pacífico participaron de algunos bloques de carácter más político como la UNASUR pero sostuvieron políticas comerciales aperturistas. Como se demuestra a continuación, son este grupo de países los que apostaron por los TLC's como una herramienta de inserción económica en las cadenas globales de valor, desarrollo económico y competitividad, al tiempo que propiciarían el retorno a una agenda de regionalismo abierto recargado.

### **El retorno del ciclo neoliberal de la mano del regionalismo abierto recargado: La Alianza del Pacífico**

La Alianza del Pacífico, creada mediante la Declaración Presidencial de Lima de abril de 2011 por los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú, se define como “una plataforma de integración económica y comercial, y de proyección al mundo con especial énfasis en la región Asia Pacífico” (Alianza del Pacífico, 2018b). El Acuerdo Marco constituye su principal instrumento, estableciendo como objetivos centrales: “la conformación de un área de cooperación profunda con la finalidad de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”

(Alianza del Pacífico, 2012). Hasta el momento, 55 países se han adherido en calidad de miembros observadores y 4 son los países que están negociando su ingreso como estados asociados (Alianza del Pacífico, 2018b). Entre ellos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur, quienes en las negociaciones previas con los estados miembros de la Alianza acordaron la inclusión de diversos componentes en los acuerdos comerciales, tales como medidas arancelarias, comercio de servicios, inversiones y aspectos vinculados a pequeñas y medianas empresas (El Tiempo, 2017).

Esta señala que, desde mediados de los 1990s hasta la actualidad, los países de la región han firmado aproximadamente 23 tratados y 51 con socios fuera de la región. Entre los acuerdos extra regionales se encuentran 11 países que han firmado con Estados Unidos, lo cual sucedió en forma paralela y posterior a las negociaciones de la zona de libre comercio (ALCA) (2018, p. 55). La Alianza del Pacífico se suma a la lista de organizaciones regionales que proliferaron en el nuevo siglo en la región latinoamericana generando mayor sobreoferta, pero con características diferentes a los países que favorecían la liberalización comercial y una inserción internacional mirando al Asia Pacífico.

En este marco, México se configura como el principal actor latinoamericano en fomentar el bilateralismo asimétrico (Estay, 2018, p. 55; Quiliconi y Wise, 2009). Dicho bilateralismo se asienta sobre la teoría de difusión de políticas basada en mecanismos de competencia y emulación a partir de los TLC's propiciada por bloques económicos, en este caso, Estados Unidos y la Unión Europea (Quiliconi y Wise, 2009; Solís y Katada, 2009). Para ilustrar este punto, en el caso latinoamericano, México junto con Canadá y Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) mismo que entró en vigencia en 1994 y da el puntapié inicial a una serie de tratados bilaterales que proliferan a partir de los años 2000. Así también, los miembros del mercado común centroamericano (MCCA) suscribieron el acuerdo DR-CAFTA (2005) que incluye a la República Dominicana, mientras que Chile (2003), Perú (2003) y Colombia (2006) firmarían TLC's con Estados Unidos, respectivamente.

Los países latinoamericanos que previamente habían adoptado una política comercial abierta a través de la firma de TLCs asimétricos con países desarrollados, como Estados Unidos y los países de la Unión Europea, fueron los más proclives a organizarse en torno a la Alianza del Pacífico. La política de esta nueva iniciativa fue clara desde el principio en cuanto a su forma de inserción internacional, basada en la apertura

económica, la especialización y el uso del comercio internacional como medio de desarrollo en el marco de condiciones amigables hacia la inversión extranjera directa (Oyarzún Serrano y Rojas de Galarreta, 2013; Paikin y Perrotta, 2016).

Estados Unidos se unió a la Alianza del Pacífico en calidad de estado observador el 18 de julio de 2013, a su vez Chile, México y Perú formaron parte de las negociaciones del Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). En este sentido, Aparicio argumenta que “la Alianza del Pacífico es de interés para la política estadounidense como miembro observador y por los vínculos políticos y económicos afines con los países miembros, todos comprometidos con el libre comercio y con el incremento de su relación con el Asia-Pacífico” (2016, p. 356). Sin embargo, esta iniciativa propone una dinámica que trasciende las perspectivas tradicionales de integración al ser una estrategia flexible, desinstitucionalizada y con una alta influencia de factores externos que explican su constitución (Thoene et al., 2017).

La diversidad de acuerdos regionales negociados al interior de la región ha generado dos posturas en torno al regionalismo (Carranza, 2014). La primera, conformada por los optimistas, quienes concibieron al regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2012) o post-hegemónico (Briceño-Ruiz, 2017; Riggirozzi y Tussie, 2012) como esquemas de cooperación que han facilitado la evolución de la agenda regional que aborda temáticas sociales y políticas, superando la noción exclusivamente económica del viejo regionalismo. La segunda, caracterizada por los pesimistas, quienes argumentan que la proliferación y superposición de acuerdos regionales fortalece el carácter intergubernamental del regionalismo, al tiempo que propicia la debilidad institucional de la mayoría de las iniciativas regionales latinoamericanas, lo que limita fuertemente los resultados de la integración en términos de su efectividad (Malamud y Gardini, 2012; Dabène, 2012; Gomez-Mera, 2014).

Prieto y Betancourt (2014) se enmarcan en la mirada pesimista, ya que sostienen que existen serias limitaciones para que la Alianza del Pacífico se configure como un proyecto regional viable en función de los objetivos que se propone alcanzar. Ello, a partir de tres argumentos centrales: las resistencias a la cesión de soberanía externa por parte de países latinoamericanos en diversos proyectos integracionistas; el peso tradicional del liberalismo económico como eje articulador de los procesos regionales; el regionalismo como vehículo de proyección identitaria estatal, mismo que tiene la capacidad de innovarse de acuerdo con la agenda de desarrollo e ideología política cambiante de los países al interior de la región (2014, pp. 76-77).

Desde una perspectiva similar, Cavalcante de Oliveira sostiene que la Alianza del Pacífico fragmentaría aún más los proyectos regionales de integración por las marcadas diferencias en cuanto a las estrategias de política comercial y desarrollo entre los países del Atlántico y Pacífico (2014, p. 362). Desde esta perspectiva, reflexiona sobre los posibles ámbitos en los que podría efectuarse un proceso de convergencia entre la Alianza y el Mercosur (2014, pp. 368-374). Sin embargo, muchas de estas posturas se sostenían en un momento de marcada polarización ideológica en la región que se ha ido desconfigurando con los cambios ideológicos recientes y la llegada al gobierno de presidentes de ideología más de derecha tanto en Argentina como en Brasil sumado a la profunda crisis política y económica que enfrenta Venezuela. Es así que el nuevo escenario político regional ha marcado un retorno a estrategias de apertura comercial que favorecen una confluencia alrededor del retorno al regionalismo abierto. Los ejes diferenciadores de la Alianza del Pacífico son, según Vazquez Merchan (2018), tres: el foco en estrategias comerciales más que económicas, una posición geoestratégica centrada en la proyección al Asia Pacífico y una institucionalidad baja marcada por un esquema intergubernamental para la toma de decisiones.

En efecto, esta flexibilidad ha permitido iniciar recientemente al interior de la Alianza del Pacífico un proceso de cooperación con Mercosur, lo cual se visibiliza en el proceso de convergencia entre ambas instancias regionales. En este sentido, durante la XIII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico el pasado 24 de julio de 2018, los presidentes de Chile, Colombia, México y Perú firmaron una Declaración Conjunta con el presidente Tabaré Vázquez de Uruguay, Michel Temer de Brasil, y representantes de los gobiernos de Argentina y Paraguay, la cual, busca afianzar la cooperación interbloque en los ámbitos económicos, comerciales y sociales (Alianza del Pacífico, 2018a). Sin embargo, el esquema de Mercosur no tiene la misma flexibilidad que la Alianza del Pacífico y sus países miembros, pues al haberse mantenido al margen de la firma de TLCs con países desarrollados requerirán ajustes regulatorios profundos para adaptarse a los compromisos que plantea la Alianza del Pacífico.

En este sentido, el debilitamiento del comercio y el fin del boom de los *commodities*; la complejidad de las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio; la presencia de mega-acuerdos como el TPP, TTIP y el RCEP que también han sido afectados por la orientación que ha adoptado la política comercial en países claves de la economía global como Estados Unidos y el Reino Unido y el cambio de gobiernos en Argentina y Brasil, constituyen algunos de los factores externos que han motivado un mayor acercamiento entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur (BID- INTAL, 2018, pp. 6-7).

Frente a este escenario, los principales aspectos que contempla la hoja de ruta para la convergencia consisten en: “Elaborar un programa coordinado conjunto de facilitación del comercio para implementar las disposiciones del Acuerdo de Bali. Establecer un reglamento de origen que permita vincular los acuerdos existentes. Coordinar esfuerzos hacia la interoperabilidad de Ventanillas Únicas de Comercio Exterior. Trabajar en la coherencia regulatoria y la armonización de normas técnicas. Adoptar de manera amplia el Certificado de Origen Digital de la ALADI. Conformar un Fondo Birregional de articulación empresaria y tecnológica. Generalizar la implementación y reconocimiento mutuo del Operador Económico Autorizado. Identificar proyectos de conectividad física relevantes para la logística regional” (BID-INTAL, 2018).

Similarmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha afirmado que el proceso de convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur resulta “necesario y urgente” en virtud de aspectos estructurales relacionados con la lenta recuperación del comercio mundial de bienes, que mostró un crecimiento de 4.7% en términos de volumen para el 2017, y proyecciones que avizoran un buen desempeño con indicadores estimados entre el 4,0% y 4.4%. Sin embargo, la gradual recuperación del comercio se enfrenta a un escenario adverso por la escalada proteccionista del gobierno estadounidense conocida como “*America First*”, la presencia de China y la revolución digital (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018).

Sin embargo, el débil crecimiento de comercio intrarregional de América Latina junto con África donde “apenas el 16% de sus exportaciones, en términos de valor, se dirigen a la propia región, una proporción muy por debajo del 50% que registran Asia Oriental y América del Norte, y del 64% de la Unión Europea” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p. 17) marca un obstáculo importante que la Alianza del Pacífico deberá superar. A estos aspectos, se añaden la coexistencia de varios mecanismos de integración con sus propios regímenes de gobernanza en materia sanitaria, compras públicas e inversión extranjera (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018). En definitiva, como plantea Van Klaveren (2018), los miembros de la Alianza están separados por grandes distancias geográficas y tienen vínculos económicos discretos, sumado a que recientemente en México han elegido un gobierno de izquierda para el cual este esquema regional no parece ser central.

Desde esta perspectiva, el regionalismo recargado que representa la Alianza del Pacífico constituye la alternativa por la que han optado diversos países latinoamericanos como una estrategia de inserción en la economía global. Dicha estrategia requiere una

clara orientación hacia la liberalización comercial, la firma de TLC's y una mayor dinamización de la oferta exportable de la mayoría de las economías latinoamericanas. Como mencionamos antes este esquema ha resultado natural para los países que ya habían firmado TLCs con Estados Unidos y la Unión Europea pero no será de adecuación sencilla la extensión a otros países latinoamericanos que no han firmado TLCs asimétricos o lo han hecho recientemente como el caso de Ecuador con la Unión Europea. De otro lado, la convergencia con el Mercosur, claramente contiene matices de un proceso cuya piedra angular descansa en un plan de acción centrado en aspectos económicos y comerciales, pero también sociales. Este último elemento, resulta interesante en términos de comprender las particularidades del regionalismo latinoamericano de cara a un menú regional en el que priman los intereses que más convenga a sus actores (Quiliconi y Salgado, 2017). En este sentido, el retorno al ciclo neoliberal implica partir nuevamente de la consolidación de una agenda económica y comercial, la cual profundizará la negociación de acuerdos comerciales orientados al libre comercio como requisito indispensable para ingresar a la Alianza del Pacífico, un requisito en el que los países del Mercosur particularmente no tienen ventaja debido a la necesidad de llevar adelante negociaciones conjuntas que ha impedido negociar fácilmente TLCs asimétricos bilaterales.

## **Reflexiones finales**

El regionalismo latinoamericano ha estado fuertemente vinculado a los ciclos económicos y políticos de la región. Asimismo, y como señala Perrotta (2018), las olas o ciclos de este regionalismo se han vinculado fuertemente a las organizaciones que han surgido a la par de cada uno de estos momentos. En este sentido, la crisis y pérdida de dinamismo tanto de la Unasur como del Alba y sus agendas basadas en premisas de recuperación de la autonomía y los márgenes de desarrollo sudamericanos (Deciando, 2016) dejan paso a un momento donde primarán las agendas más tradicionales de integración comercial con nuevos elementos regulatorios que ya han incorporado los países que firmaron TLCs asimétricos y pertenecen a la Alianza del Pacífico. Aquí, en el ajuste regulatorio en temas de inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales y comercio de servicios entre otros es donde los países que aún no tienen TLCs asimétricos deberán realizar el mayor ajuste para ser miembros de la Alianza del Pacífico y eventualmente firmar TLCs con países del Norte.

La Alianza del Pacífico presenta actualmente nuevos desafíos para conceptualizar el tipo de regionalismo que esta iniciativa propone en tanto los ejes que constituyen su

principal identidad son la baja o nula institucionalidad, su posición geoestratégica centrada en Asia Pacífico y su foco en el tema de producción y servicios relacionado fuertemente con un capitalismo globalizado y organizado alrededor de cadenas globales y regionales de valor. Esta iniciativa presenta, además, un nuevo regionalismo súper-geográfico en tanto nuclea estados que no son colindantes como típicamente han hecho otros organismos de integración en la región.

El debate sobre regionalismo latinoamericano, más allá de los adjetivos que se utilicen para su explicación, aún debe dar cuenta de cómo y por qué razones los niveles de cooperación regional avanzan o retroceden cuando no hay convergencia ideológica entre los miembros principales de una organización regional y, especialmente, cuando los países que han actuado como líderes regionales no coinciden ideológicamente y enfrentan crisis (Quiliconi y Rivera Rhon, 2019). En este sentido, nos encontramos en un período de marcada tensión entre el regionalismo neoliberal y el regionalismo desarrollista, en donde pareciera que para avanzar en el primero es necesario abandonar todos los compromisos e instituciones que se han relacionado con las agendas centradas en autonomía y desarrollo del regionalismo post-hegemónico.

La Alianza del Pacífico puede ser una oportunidad para profundizar la integración comercial, aunque no es reemplazo ni de la CAN ni del Mercosur que tienen agendas comerciales mucho más profundas. Asimismo, para apuntalar la cooperación regional es necesario repensar bloques como la Unasur, que abordan agendas centrales como infraestructura, gobernanza democrática, energía, defensa, salud y migración entre otros temas. El error está en creer que la creación de nuevos bloques al estilo de la reciente propuesta de crear Prosur en reemplazo de Unasur es la estrategia para garantizar el avance del regionalismo latinoamericano.

La agenda comercial no se basta por sí sola y estos temas de cooperación regional son centrales para apuntalar el comercio intra-regional que tiene aún niveles muy bajos y enfrentar desafíos inmediatos regionales y globales como la crisis migratoria venezolana entre otros. Abandonar una entidad subregional que ha buscado tratar autónomamente los problemas sudamericanos parece un error estratégico y costoso particularmente en el contexto actual donde el multilateralismo está en crisis y el mundo parece adentrarse en un período proteccionista.

## Referencias bibliográficas

- Alianza del Pacífico. (2012, junio 6). “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Alianza del Pacífico”. Disponible en <https://alianzapacifico.net/download/acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>.
- Alianza del Pacífico. (2018a, julio 24). “Alianza del Pacífico y Mercosur definen Plan de Acción para fortalecer vínculos entre los dos bloques. Alianza del Pacífico”. Disponible en [https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/?sf\\_paged=8](https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/?sf_paged=8).
- Alianza del Pacífico. (2018b, agosto 6). “Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030. Alianza del Pacífico”. Disponible en <https://alianzapacifico.net/download/alianza-del-pacifico-vision-2030-version-final-julio-24/>.
- Aparicio, M. (2016). “Consecuencias del comercio en la política exterior. La relación de Estados Unidos con los miembros de la Alianza del Pacífico”. En D. Salinas. (Ed.), América Latina: nuevas relaciones hemisféricas e integración (pp. 355-386). México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Balassa, B. (1961). “Towards a Theory of Economic Integration”. En *International Review for Social Sciences*, 14(1), pp. 1-17.
- BID-INTAL. (2018). “Mercosur-Alianza del Pacífico: Informe del Diálogo de Alto Nivel: Una agenda positiva para la integración” (No. Nota Técnica Número IDB-TN-1391). Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8807/informe-seminario-MSR-AP.pdf>.
- Bouzas, R., Da Motta Veiga, P., y Rios, S. (2008). “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur.” En R. Lagos. (Ed.), América Latina: ¿Integración o fragmentación? (pp. 319-348). Buenos Aires: Edhasa.
- Briceño-Ruiz, J. (2017). “Latin America beyond the continental divide: open regionalism and post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region”. En J. Briceño-Ruiz y I. Morales (Eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas* (pp. 73-98). Nueva York: Routledge.

- Briceño-Ruiz, J., y Ribeiro Hoffmann, A. (2015). “Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”. En *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40(1), pp. 48–62.
- Carranza, M. (2014). “Resilient or Declining? Latin American Regional Economic Blocs in the Postneoliberal Era”. En *Latin American Politics and Society*, 56(3), pp. 163-172. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00244.x>.
- Cavalcante de Oliveira, A. (2014). “Alianza del Pacífico: de la fragmentación a la convergencia en América Latina”. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 351-381). Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Chaves García, C. A. (2010). “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 38, pp. 29-40.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). “La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante” (No. LC/PUB.2018/10). Santiago. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43614/1/S1800528\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43614/1/S1800528_es.pdf).
- Dabène, O. (2012). “Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization”. En P. Ruggirozzi y D. Tussie. (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 41-64). Londres: Springer.
- El País. (2010, enero 14). “Honduras sale del bloque de países afines al chavismo”. Disponible en [https://elpais.com/diario/2010/01/14/internacional/1263423608\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/01/14/internacional/1263423608_850215.html).
- El Tiempo. (2017, septiembre 7). “Alianza del Pacífico inicia ruta para el ingreso de cuatro países”. Disponible en <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cuatro-paises-ingresaran-a-la-alianza-del-pacifico-128318>.
- Estay, J. (2018). “Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization”. En E. Vivares. (Ed.), *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America* (pp. 47-76). Cham: Palgrave Macmillan.

- Gomez-Mera, L. (2014). "International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas". En Paper de FLACSO-ISA Joint International Conference. Buenos Aires.
- Legler, T. (2013). "Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda". En Contexto Internacional, 35(2), pp. 325-352.
- Malamud, A. y Gardini G. (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". En The International Spectator, 47(1), pp. 116-133 Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>.
- Mantilla, S. (2018, abril 25). "La crisis de la Unasur". En El Comercio. Disponible en <https://www.elcomercio.com/opinion/columna-sebastianmantilla-crisis-unasur-opinion.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018, julio 4). "Gobierno ecuatoriano presenta notas formales de protesta a Bolivia y Venezuela por el caso del ex presidente Correa". En Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ec/gobierno-ecuatoriano-presenta-notas-formales-de-protesta-a-bolivia-y-venezuela-por-el-caso-del-ex-presidente-correa/>.
- Oyarzún Serrano, L. y Rojas Galarreta, F. (2013) "La Alianza del Pacífico en América Latina. ¿Contrapeso Regional?". En Cuadernos sobre Relaciones Internacionales. Regionalismo y Desarrollo, 8(16), pp.9-30.
- Paikin, D. y Perrotta, D. (2016). "La Argentina y la Alianza del Pacífico: Riesgos y Oportunidades de una Nueva Geopolítica". En Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, 34, pp. 67-101. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53787>.
- Perrotta, D. (2018). "El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: Una mirada desde América Latina". En Relaciones Internacionales, 38, junio-septiembre, pp. 9-39.

- Prieto, G. C., y Betancourt Vélez, R. (2014). “Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico”. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring. (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-116). Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Quiliconi, C. y Rivera Rhon, R. (2019). “Ideology and Leadership in Regional Cooperation: The Cases of Defense and the World Against Drugs Councils in Unasur”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, de próxima publicación.
- Quiliconi, C., y Salgado, R. (2017). “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?” . En *Colombia Internacional*, 92, pp. 15-41. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint92.2017.01>.
- Quiliconi, C., y Wise, C. (2009). “The US as a Bilateral Player: The Impetus for Asymmetric Free Trade Agreements”. En M. Solís, B. Stallings, y S. Katada. (Eds.), *Competitive Regionalism FTA Diffusion in the Pacific Rim* (pp.97-117). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012). “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism”. Londres: Springer.
- Rosales, O. (2015). “América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica” (Oficial) (pp. 14-15). En Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389_es.pdf).
- Sanahuja, J. A. (2012). “Cambio de Ciclo en el Regionalismo y la Integración Regional en América Latina: Enfoques Diferenciados y Búsqueda de Marcos Comunes”. En A. Bonilla y M. Ortiz. (Eds.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades, Balances y Perspectivas de las Relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe* (pp. 143-156). Costa Rica: FLACSO.
- Solís, M., y Katada, S. (2009). “Explaining FTA Proliferation: A Policy Diffusion Framework”. En M. Solís, B. Stallings, y S. Katada. (Eds.), *Competitive Regionalism FTA Diffusion in the Pacific Rim* (pp. 1-24). Houndmills: Palgrave Macmillan.

- “Organización de Naciones Unidas”. UN Comtrade Database. (2018). Disponible en <https://comtrade.un.org/>.
- Thoene, U., Cuestas, E. J., y Londoño M. C. (2017). “La Alianza del Pacífico y el regionalismo latinoamericano: en búsqueda de una revitalización autonomista de la integración”. En *Análisis Político*, 30(89), 91-110. Disponible en 10.15446/anpol.v30n89.66219
- Underhill, G. R. D. (2000). “State, Market, and Global Political Economy: Genealogy of an (Inter-?) Discipline”. En *International Affairs*, 76(4), pp. 805-824.
- Van Klaveren, A. (2018). “El eterno retorno del regionalismo latinoamericano”. En *Nueva Sociedad* mayo-junio, pp. 62-72.
- Vivares, E. (Ed.). (2018). “Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America”. Quito, Ecuador: Palgrave Macmillan.

# La experiencia de UNASUR en la perspectiva de la integración latinoamericana: Logros y restricciones

Luis Maira<sup>29</sup>

**Resumen:** *El artículo aborda el debate actual sobre UNASUR, estrechamente ligado a las actuaciones de ese organismo en la crisis venezolana y a los anuncios de diversos gobiernos miembros de congelar su participación en este y, en un caso (Colombia) retirarse definitivamente. Pero el análisis aquí se sitúa en un examen más amplio sobre la suerte que ha tenido en el continente el objetivo de la integración y las numerosas tentativas de crear instituciones que reflejen tal decisión.*

**Palabras Clave:** Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), integración, cooperación, América Latina del Sur, América Latina del Norte.

## Introducción

Desde una perspectiva histórica resulta evidente que, desde la formación de los países latinoamericanos, este objetivo estuvo presente. Su primera expresión fue política y tuvo su eje, fallido, en la Cumbre Anfictiónica de Panamá de 1826. Tras su fracaso, no ha vuelto a haber intentos orgánicos de una Confederación de países latinoamericanos. Pero, desde 1945, existen varias propuestas de integración económica, algunas de toda América Latina o otras de sus subregiones. Tras la Posguerra Fría, la modalidad orgánica de estos esfuerzos pasó a la aceptación de dos Américas Latinas: una del Norte y otra del Sur, lo que se reforzó en Septiembre de 2001, luego del atentado de las Torres Gemelas.

Este impulso, por otra parte, coincidió con un respaldo brasilero en la misma dirección del que nació primero la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), que en 2007 se convirtió en UNASUR.

El trabajo busca subrayar que UNASUR tuvo un enfoque original de integración combinando objetivos económicos, políticos y culturales y que desempeñó una labor positiva al crear Consejos de Políticas Públicas suramericanos. Además, también

---

<sup>29</sup> Secretario Ejecutivo del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

fue un efectivo lugar de encuentro y decisiones para que los Jefes de Estado de la subregión resolvieran crisis que podrían haber llegado a ser muy agudas (como ocurrió con la confrontación interna del Presidente Evo Morales en Bolivia con un grupo de gobernadores, o los desacuerdos con el gobierno del Presidente Uribe por la suscripción de siete tratados de ayuda militar con Estados Unidos). Al mismo tiempo, UNASUR tuvo deficiencias institucionales desde sus orígenes, como la exigencia de la unanimidad para todos sus acuerdos y se fue politizando en extremo con el avance de la crisis venezolana. Ante eso, sin embargo, la respuesta no debiera ser disolver lo que en su momento fue una importante creación, sino producir un nuevo comienzo que defina, su Estatuto Jurídico y las tareas que hay que encomendarle en el futuro inmediato.

El presente trabajo tiene su origen en un debate acerca de la integración que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) patrocinó en el último Encuentro de la International Studies Association (ISA), realizado en Quito en julio de 2018. Aquí examinaré el complejo proceso que enfrenta la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la actitud que los países de la región están adoptando acerca de su continuidad.

Luego de ponderar las cosas, he estimado que, para abordar apropiadamente esta situación, es necesario analizar el proceso de búsqueda de la integración latinoamericana en que UNASUR se inscribe. Por lo mismo, este texto se divide en dos secciones: la primera busca ubicar en un contexto histórico las múltiples iniciativas de cooperación e integración que han acompañado a la historia de nuestra región. Esta muestra una clara alternancia entre tiempos de preocupación y otros de abandono de este objetivo, del cual surgen conclusiones muy importantes para una apropiada respuesta al cuadro actual que enfrenta UNASUR. Una situación de este tipo no constituye algo nuevo. Es más bien una reiteración de las trayectorias que han acompañado a diversos desarrollos, en los más variados campos, en que este asunto se ha manifestado.

Hay que considerar también la percepción alternada de miradas optimistas y pesimistas que se han producido también en debates anteriores frente a otras instituciones creadas para aumentar la cooperación y el intercambio regional. En general, se puede sostener que la variación de los estados de ánimo y del parecer mayoritario ante los procesos de integración coinciden con ciertas tendencias que prevalecen en el campo de la economía y la política. Así, en los periodos en que coinciden una recesión económica y el descrédito de los sistemas políticos, hay un regreso pesimista a los asuntos domésticos y la reflexión de quienes conducen los poderes públicos se caracteriza por

el abandono de las prioridades de tipo internacional en favor de una actitud política introspectiva y hacia dentro. En cambio, en las etapas de auge económico, sobre todo cuando hay un mejoramiento de los precios internacionales de nuestros *commodities* y se ponen en marcha cambios políticos democráticos que crean un clima esperanzador para la mayoría de la población, advertimos el mejoramiento de las relaciones vecinales y una mayor disposición para crear mecanismos de acercamiento. Por eso hay que ubicar la situación de UNASUR en un “tiempo de vacas flacas”, que en materia de cambios políticos y económicos, es justamente de aquellos que llevan a un alza del escepticismo político.

Al incursionar sobre el contenido sustantivo de la integración, lo primero que sobresale es que este abarca una cantidad enorme de experiencias y variables que sería necesario tener en cuenta para que los gobiernos sudamericanos puedan adoptar una determinación, que en forma apropiada, incluya el examen de sus diversos alcances y no solo los de un enfoque negativo.

Para llegar a una perspectiva de este tipo se hace necesaria una consideración del conjunto de experiencias de integración, de la cual podemos sacar lecciones acerca de errores y aportes de UNASUR. Este método tiene más valor que los anuncios que han hecho algunos de nuestros gobiernos, fruto de un clima asociado más bien a la visión conservadora de quienes detentan el poder, que a un examen de nuestra historia como región desde una perspectiva rigurosa.

### **Antecedentes históricos**

Si nos interesa utilizar una óptica histórica, lo primero que destaca es que los grandes temas que nos han ocupado, desde el nacimiento de nuestros países, son muy pocos en cuanto a su continuidad e impacto sobre los relatos y las tareas nacionales, a la vez que en casi todos los casos se refleja un zigzag y notorios altibajos sobre las políticas públicas referidas a estos. Vemos que es gradual el cambio en cuanto a los contenidos sustantivos de los asuntos centrales. Allí la propuesta sobre la cooperación e integración aparece desde el principio, luego se abandona, pero vuelve a instalarse, con un contenido diferente en la segunda mitad del siglo XX.

Los temas sobresalientes del siglo XIX fueron la consolidación de la independencia, el proceso de construcción del Estado Nacional y la ratificación de los límites y espacios territoriales de cada país. Pero a este listado es necesario agregarle, en la época inicial,

una preocupación de carácter político sobre la creación de una buena vecindad y la búsqueda de modalidades asociativas para reforzar un quehacer conjunto de las naciones recién creadas, frente al mundo. Ahora bien, la aproximación a un esfuerzo de este tipo en el quehacer de los Estados resultó fugaz y, en su dimensión política inicial, acabó por abandonarse sin que hayan surgido en las épocas posteriores nuevos proyectos en este campo.

En los inicios de la lucha por nuestra autonomía nacional advertimos un clima de cordialidad y apoyo mutuo. Este caracterizó a la década y media de enfrentamientos que se extendió desde los alzamientos de Chuquisaca, La Paz y Quito en 1809, hasta la decisiva batalla de Ayacucho en 1824, que llevó a la salida de las fuerzas españolas del Nuevo Mundo. Tal ciclo histórico se caracterizó por la amistad y cooperación entre quienes luchaban por salir de la tuición de los monarcas de Madrid. Esto dejó como resultado una actitud muy positiva que hizo posible explorar alguna modalidad orgánica de funcionamiento de los nuevos regímenes políticos que prolongara la solidaridad existente entre los grupos independentistas.<sup>30</sup>

Lo anterior solo puede ser entendido en función de la fuerza existente en torno a un pensamiento político favorable a la actuación conjunta y armonizada de las naciones que dejaban atrás la colonización, el que más adelante pensaba reforzarse con la proclamación de una América Latina que integrara a sus países. Esto dejó huellas en lo relativo a la “dimensión utópica” de este tema que se puede rastrear desde las primeras reflexiones que llevaron a la ruptura con la Corona española, de la cual surgieron 18 de los 20 países latinoamericanos.

Un texto emblemático de esta postura es la Carta de Jamaica<sup>31</sup> escrita por Simón Bolívar en 1815, donde se plantea la necesidad de que al concluir la dependencia de Madrid se abriera camino a un grupo pequeño y representativo de países con una extensión territorial considerable y una probable viabilidad económica que, a su vez, pudieran formar una Confederación de Estados, capaz de contrabalancear el que, a esas alturas, era ya un ascendente poderío internacional del gobierno norteamericano

---

<sup>30</sup> El primer luchador por la independencia que planteó este objetivo de una Confederación de los Estados que surgieran de la lucha contra España fue Francisco de Miranda, quien en los tiempos de su residencia en Londres, transmitió esta inquietud, entre otros, a Simón Bolívar, algo que este reconoció a pesar de la confusa situación que llevó a la detención y traslado a España de Miranda, donde falleció en prisión en 1816.

<sup>31</sup> Ver Bolívar, Simón. (6 Sep 185). Carta de Jamaica. Obtenida de <https://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/>

que, muy poco tiempo después, en 1823, alcanzaría una proclamación explícita, a través de la Doctrina Monroe.<sup>32</sup> El objetivo de esta Doctrina fue prevenir cualquier forma de restauración del anterior dominio o de otras influencias en el continente por parte de las potencias europeas que, después del Congreso de Viena de 1815, eran una fuerza central del sistema internacional de la época y anunciaron que actuarían en forma conjunta.

Para Bolívar, que en esto fue acompañado por varios padres fundadores de otros países de la región, ese camino era una cierta homologación para los Estados que se liberaban del reino de España del proceso que llevó, en América del Norte, al acercamiento de las trece colonias que, luego de sacudirse del dominio imperial inglés, avanzaron hasta la creación del nuevo país en la Conferencia Constituyente de Filadelfia de 1787.<sup>33</sup> Los primeros estadistas de los países hispanoamericanos entendían que este objetivo final resultaba en un comienzo inalcanzable, pero parecían abiertos a la posibilidad de una asociación confederativa que les permitiera manejar en conjunto sus decisiones de política exterior y lograr una buena coordinación de sus proyectos internos para, más adelante, intentar un propósito mayor para sus estrategias de desarrollo y objetivos productivos.

La suerte de este propósito se jugó en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 que Bolívar convocó algunas semanas antes de la lucha que decidió la derrota de las tropas españolas en diciembre de 1824. Inicialmente, esta propuesta fue acogida con interés, pero su realización, en la práctica, constituyó un fracaso por la ausencia de Argentina, Chile y Bolivia y la falta de voluntad política de México y la Federación Centroamericana (en que los actuales Estados de esa subregión estuvieron unidos hasta 1838 en un solo país). El desánimo que siguió al fracaso de este Encuentro tuvo un impacto categórico. Nunca se realizó la segunda Reunión, cuya sede aprobada era

---

<sup>32</sup> Lo importante es que esta antigua concepción que fue considerada la base de la teoría del Destino Manifiesto que inspiró el expansionismo norteamericano desde el Corolario Roosevelt de 1904 ha sido revalidada en el actual gobierno del Presidente Trump. Primero, el Secretario de Estado, Rex Tillerson, sostuvo en febrero de 2018 que esta visión era “tan relevante ahora como en el día que fue redactada” (NYT 10 feb 2018). Esto ha sido reafirmado por el propio Presidente Trump, quien, en la última Asamblea General de Naciones Unidas, expresó que esta “ha sido la política formal de nuestro país desde el presidente (James) Monroe que rechazamos la interferencia de naciones extranjeras en este hemisferio y en nuestros propios asuntos”. V. Lissardy, G. (2018, September 26). Qué es la doctrina Monroe que Trump reflató en la ONU contra la influencia de “potencias extranjeras” en América Latina. Retrieved from <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45648320>

<sup>33</sup> Ver Lipset, S. M. (1993). *La primera nación nueva: Los Estados Unidos desde una perspectiva histórica y comparativa*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Tacubaya, México. Tampoco se llegó a formalizar en ningún momento una propuesta institucional seria para tratar de restablecer una iniciativa de este tipo.

Esto ocurrió porque, poco tiempo después, las nuevas naciones fueron pasando de la amistad a la disputa, principalmente porque, tras validar genéricamente los límites existentes (hacia 1810) entre Virreinos, Capitanías Generales y Reinos mediante el *Uti Possidetis*, no se reparó en que este principio tenía un trasfondo que lo hacía poco aplicable, pues en un enorme Imperio como el español con una única tuición colonial, la determinación exacta de las fronteras internas de sus posesiones no era algo relevante. Y ocurre que, a poco andar, al consolidarse los Estados, en los nuevos países esta pasó a ser la actividad política más importante, lo que desvaneció el espíritu inicial de cooperación y cordialidad.

A partir de ahí se comenzaron a originar algunas de las confrontaciones armadas más importantes de la segunda mitad del siglo XIX. Así encontramos que, nuestro hemisférica fue el escenario, del enfrentamiento más costoso y sangriento, la Guerra Civil norteamericana, con su balance de más de 600 mil muertos, pero, inmediatamente debajo, uno puede situar las guerras sudamericanas de La Triple Alianza que, entre 1864 y 1870, enfrentó a Brasil, Argentina y Uruguay con Paraguay, un país que fue virtualmente aniquilado respecto a las importantes perspectivas de desarrollo productivo y protagonismo internacional que tuvo entre los años posteriores a su emancipación desde la conducción del Dr. Gaspar Rodríguez de Francia hasta el mandato del Mariscal Francisco Solano López. Una importancia equivalente se puede asignar a la Guerra del Pacífico, que Perú y Bolivia mantuvieron frente a Chile, entre 1879 y 1884, y que concluyó con importantes cesiones territoriales en favor del país vencedor, que han derivado en una larga contienda por la recuperación del mar perdido por Bolivia en el Tratado de 1904 y en múltiples tensiones y conflictos diplomáticos entre los gobiernos de Lima y Santiago.

No tiene nada de particular entonces que el político fuera en los años tempranos de nuestros países el campo natural de la cooperación, puesto que los diseños de integración económica solo surgieron ya muy avanzado el siglo XX. Lo importante es registrar el efecto aniquilador que tuvo el fracaso de la Conferencia en Panamá y la secuela de problemas que siguieron a esta, respecto a la búsqueda de otras fórmulas de integración política.

Con la llegada del siglo XX emergió una nueva agenda de temas principales y entonces la consolidación de la democracia liberal pasó a ser el asunto más importante

en medio de la subsistencia de muchos caudillos militares y dictaduras. Tal debate incluyó una intensa discusión sobre los derechos que se debían reconocer a los ciudadanos, junto al contenido de las tareas económicas, sociales y culturales que el Estado debiera realizar. Estas cuestiones tienen una centralidad que prevalece hasta hoy. Pero se podría decir, con propiedad, que solo luego del término de la Segunda Guerra Mundial, junto a la agenda democrática se volvió a instalar, y fue creciendo en significación, un segundo objetivo, el de la integración que ahora resurgió como una preocupación principalmente económica en los países de América Latina. En este cambio de énfasis, un impulso central fue la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), acordada en 1948 y que, desde el año siguiente, presentó un innovador balance y propuestas para el desarrollo económico de la región, donde una de sus preocupaciones centrales fue favorecer la integración económica de estos países. Esto se concretó con la publicación del Informe “El Mercado Común Latinoamericano” (CEPAL, 1959) en 1959, texto que ha constituido un componente central del debate sobre el tema hasta la fecha.

En los hechos, el énfasis se trasladó ahora a proyectos vinculados a la cooperación comercial y productiva y resulta casi asombroso como este asunto ha originado una cantidad tan vasta de iniciativas. Hay que reconocer que un recuento de la cantidad y variedad de proyectos en este campo, da un cierto fundamento al argumento de que este propósito ha sido logrado solo parcialmente lo que lleva a que algunos piensen que en el futuro, deben ser reemplazados por otras formas de cooperación, en medio del desconcierto que provoca el complejo y cambiante sistema internacional actual. Esto se explica en parte por la magnitud de los recientes ajustes ocurridos en función de los fenómenos de la globalización y regionalización, característicos de la Posguerra Fría, así como también del enorme impacto que ha tenido la simultánea consolidación de la Tercera Revolución Científico-Técnica en los años finales del siglo XX.<sup>34</sup>

En medio de este enjambre de transformaciones se acumularon en la región diversas propuestas de integración en espacios territoriales muy variados, unas para el conjunto de los países latinoamericanos, otras que distinguen segmentos correspondientes a

---

<sup>34</sup> Este tema originó una temprana preocupación en los expertos asociados en el Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina, RIAL, que le dedicó uno de sus Anuarios. V. Ominami, C., ed. (1986). *La Tercera revolución industrial: Impactos internacionales del actual viraje tecnológico: el sistema internacional y América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. No obstante este llamado de atención, no se realizó ningún esfuerzo para aprovechar en la etapa temprana las oportunidades que abría para la región esta enorme transformación tecnológica.

una América Latina del Norte y una América Latina del Sur (en la que la iniciativa principal fue la creación de UNASUR); otras experiencias de integración subregional (en Centroamérica, los países del Caribe, el área Andina y el Cono Sur) o, las más recientes experiencias de integración subnacional.<sup>35</sup>Todas hacen parte de un complejo en que la integración económica ha sido una preocupación importante de los países latinoamericanos, aunque pocas de las instituciones establecidas con este propósito han resultado del todo eficaces, sin que necesariamente se haya propuesto su supresión.

Este recuento muestra que no hay que perder de vista la necesidad de un encuadramiento histórico en la búsqueda de la integración de América Latina. Más bien se debe tratar de acertar en la modalidad que esta puede asumir. Creemos conveniente insistir en que la necesidad del desarrollo de este proceso para revitalizarlo exija efectuar un buen balance del camino recorrido que puede llevar a una reformulación de algunas entidades existentes y un ajuste de sus perspectivas futuras.

Para tener una buena mirada de conjunto es indispensable señalar que los primeros años del siglo XXI fueron los de mayor dinamismo económico y político que la región ha vivido, en la ya larga segunda posguerra. Otra vez nuestros países tuvieron un crecimiento económico mayor que el del bloque de países desarrollados. Logramos un afianzamiento de elecciones libres y también una mayor transparencia y estabilidad en los regímenes democráticos, algo sin precedentes en nuestra historia previa y esto fue a parejas con avances en el ámbito productivo y una considerable disminución de los índices de la pobreza, que descendió a escala regional de un 60.8% en 1990, al final de la “década perdida” - de los cuales 22.5% correspondían a extrema pobreza - a un 47.8% en 2007, con un 12,7% de indigencia (CEPAL, 2008). A estas alturas, muchos hablan de este periodo como “una década dorada”. El problema fue que sus partidarios consideraron estos avances como garantizados a largo plazo. Creyeron, igualmente, que existía la certeza de un progreso político que llevaba a un ciclo de desarrollo continuo que podía cambiar la ubicación regional de América Latina, convirtiéndonos en una región que superaría el promedio de crecimiento de otras áreas emergentes llegando a una nueva condición donde la mayoría de sus integrantes disfrutarían de

---

<sup>35</sup> Estas experiencias, conocidas también como paradiplomacia, se originan tras el advenimiento de la Posguerra Fría, cuando entidades interiores de los Estados, Provincias, Regiones o Comunidades Autónomas inician por sí mismas actividades de cooperación internacional que, en América Latina han llegado a ser muy importantes, prefigurando en territorios fronterizos espacios parciales de integración en distintos campos. V. Maira, L., ed. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

indicadores propios de países desarrollados. Pero para ello no se hicieron cargo de un asunto que es decisivo en los enfoques críticos de las fuerzas partidarias del cambio respecto al funcionamiento de las economías latinoamericanas que es la necesidad de transformaciones profundas sobre la estructura y los diversos sectores del proceso productivo. Los esfuerzos se concentraron en proyectar a América del Sur como un productor mundial mayor de alimentos y materias primas, que pudiera atender parte de las demandas de las nuevas clases medias de China e India cuyo crecimiento se calculaba en hasta 800 millones de nuevos consumidores. Pero no existió ningún proyecto más amplio orientado a la modernización y cambio estructural del modelo existente, asegurando la innovación tecnológica en los sectores que producen los *commodities* pero trabajando también con la potencialidad de los mercados que se abrirían para los segmentos industriales en nuestra propia área, muchos de cuyos productos no tienen demanda en los países más avanzados y dependen de una buena complementación regional.

### **El surgimiento de UNASUR y su papel en el escenario de integración latinoamericano**

Para tener una perspectiva más exacta de cómo llegamos al momento que permitió el surgimiento de UNASUR, hay que señalar que la prioridad por esta opción fue responsabilidad de Brasil, luego que este enfoque se convirtiera en un objetivo compartido por los dos mayores líderes políticos de ese país que desempeñaron la jefatura del Estado en períodos sucesivos: Fernando Henrique Cardoso, de enero de 1995 a 2002 y Luis Inácio Lula da Silva, de enero de 2003 a 2010. Obviamente, y esto era necesario para la viabilidad de esta política, ella contó con un activo respaldo de la Cancillería Brasileña y de sus equipos técnicos. Fue en el segundo mandato de Cardoso que Brasil definió el impulso que sirvió de base el año 2000 a la convocatoria de una Reunión de Presidentes de la subregión con ocasión de los 500 años del descubrimiento de Brasil. Esto desembocó luego, en 2004, en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN): a partir de un programa elaborado en Brasilia para modernizar y complementar la insuficiente infraestructura de la región que mantiene desconectados a los países situados al sur del Canal de Panamá. Esta Iniciativa para la Infraestructura de la Integración Sudamericana, (IIRSA), representó la base material que el Presidente Cardoso ofreció al resto de los países de la subregión para una mejor circulación de los insumos y del comercio, haciendo del incremento de estos rubros el sustento de un crecimiento del escaso intercambio que mantenían estos, debido a la falta de carreteras y de puertos marítimos y aéreos que lo facilitarían. Se puede decir, así, que

entre el establecimiento de IIRSA en 2001 y la creación de las reuniones anuales de jefes de Estado, tres años más tarde maduró ampliamente el consenso de establecer esta nueva distinción hemisférica entre dos Américas Latinas, optándose con claridad por la identificación con la América Latina del Sur.

Esta nueva visión encontró también fundamento en un cambio de postura en la posición internacional de dos gobiernos claves del entorno interamericano: Estados Unidos y México. Al iniciarse la Posguerra Fría, el gobierno de Washington disfrutó de un amplio reconocimiento en cuanto a la ampliación de su hegemonía internacional. La expresión usada por los cientistas políticos norteamericanos para describir la situación del país fue *unipolar politics* (V. In Kapstein, E., & In Mastanduno, M, 1999) la que indicaba una genuina convicción de que EEUU ya no tendría que disputar la primacía mundial, pues esta se encontraba garantizada por la supresión del enemigo ideológico – la Unión Soviética – y la ausencia de otros países con capacidad económica para desafiar o competir con el poderío económico y militar de su país. Esto llevó a la Casa Blanca a un rediseño gradual de la importancia de las diversas regiones del mundo y del contenido de las políticas apropiadas para ellas. En lo relativo a América Latina, fueron los propios formuladores de su estrategia internacional en el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional, los que subrayaron la diferente significación del grupo de países latinoamericanos más próximos a su territorio respecto al impacto del bloque más distante y menos decisivo formado por las naciones sudamericanas.

Tal distinción, establecida a comienzos de la década de los noventa, alcanzó un nuevo significado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, pues dichos ataques convirtieron a las posibles amenazas terroristas en suelo norteamericano en la base de una nueva política exterior con un acentuado énfasis en las visiones geopolíticas y el fortalecimiento militar. Para todos los efectos prácticos, esto se tradujo en un tratamiento de México, los países centroamericanos y los del Caribe como una extensión natural del entorno territorial propio – un auténtico perímetro de seguridad – que se debía resguardar con celo para neutralizar nuevas amenazas de las organizaciones terroristas islámicas. Entre tanto, proyectos menos intensos y prioritarios podían regular los vínculos con los países ubicados al sur del Canal de Panamá. Obviamente, una Cancillería bien estructurada y con capacidad de seguimiento de la realidad internacional como Itamaraty, percibió y decidió aprovechar este contexto más favorable para cambiar la relación con sus vecinos y su posición en el mundo.

México, por su parte, enfrentó otro tipo de reacomodo al producirse la alternancia interna de poder que, después de setenta años sacó al PRI del control del gobierno en 2000. La nueva fuerza dirigente, el Partido de Acción Nacional (PAN), al que le correspondió en los inicios del mandato del Presidente Fox enfrentar la gran transformación internacional de septiembre de 2001, comprendió que debía plantear una iniciativa de integración con sus vecinos centroamericanos, lo que dio lugar al establecimiento del Plan Puebla-Panamá, que incluía a los cinco países centroamericanos y a Panamá. El anuncio de esta iniciativa tuvo una buena acogida y levantó esperanzas en los destinatarios del proyecto, aunque estas se desdibujaron rápidamente cuando se pudo comprobar que dicho Plan era solo un listado de proyectos, poco más que una reformulación de los programas previos elaborados para el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez.<sup>36</sup> Para fundamentar un mayor acercamiento de su administración, Fox enunció y se propuso encarar los temas críticos de la agenda con estos países de su entorno, como la importancia de la masividad y de un eventual descontrol de sus flujos migratorios; la significación de las remesas; el peligro asociativo de las Maras centroamericanas; el carácter amenazante del flujo de migrantes indocumentados, que atravesaban México en su camino hacia Estados Unidos. Había la necesidad de impedir frente a la Casa Blanca toda imagen de posible aprovechamiento de estas situaciones como elementos de apoyo a futuros intentos de agresiones violentas sobre el territorio norteamericano.

La administración de George W. Bush recogió en sus informes de inteligencia la importancia de estos factores y, aunque el contenido material de las políticas no cambió mucho, ayudó a acentuar la diferenciación de los intereses en juego para Washington en los dos bloques de países latinoamericanos.

Es importante subrayar que la lectura sudamericana de estos hechos, en un momento en que prevalecían los gobiernos de centro-izquierda e izquierda, apuntó a responder al repliegue obligado de México en América Latina con iniciativas que reforzaban la cercanía y comunidad territorial de las doce naciones del Sur.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez se estableció en un Encuentro presidencial realizado en la capital del Estado de Chiapas el 10 y 11 de enero de 1991 y abarcó distintos rubros de la cooperación histórica que el gobierno mexicano mantiene con los Estados centroamericanos, que se fueron complementando en Encuentros Anuales posteriores.

<sup>37</sup> Un vocero muy representativo de la postura brasileña que subrayaba que, con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1993, México había debilitado sus vínculos con América Latina fue el Canciller Celso Lafer, cuyo mandato se extendió de enero de 2001 a diciembre 2002. Ver Lafer, C. (2002). *Mudam-se os tempos: Diplomacia brasileira, 2001-2002*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Este importante reacomodo de alcance hemisférico explica el clima favorable que llevó al respaldo de la CSN, primero, y, luego, a la creación de UNASUR. Para una perspectiva más completa de este periodo, hay que subrayar, también una segunda creación institucional posterior: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que vino a reemplazar en 2012 al Grupo de Río que ya no tenía la fortaleza de sus inicios para conducir el nuevo escenario latinoamericano, más fragmentado y complejo.

Otro aspecto que resulta importante anotar para comprender el conjunto de las iniciativas de integración económica es que este propósito surgió desde sus inicios con una clara inspiración europea y como una forma “progresista” de enfrentar el descomunal poderío que el Gobierno de Washington logró, en 1945, tras la derrota de sus enemigos nazifascistas del Eje. Esto fue lo que llevó a los jefes de Gobierno y a muchos dirigentes políticos latinoamericanos a dar seguimiento a esta tarea. A partir de la creación de la Comunidad del Carbón y del Acero en 1949 y de la creciente influencia de los estadistas que hicieron posible dicho proceso asociativo – como Jean Monnet, Aristides Fanfani y Konrad Adenauer – que afianzaron la idea de que la única forma de evitar que un nuevo conflicto global surgiera desde Europa, como en 1914 y 1939, era entrecruzar activamente los intereses y capacidades económicas de las mayores potencias regionales, como Alemania y Francia, para “crear un interés común estable” que diera sentido al conjunto de sus políticas exteriores y de seguridad, de un modo que excluyera cualquier enfrentamiento armado. Tal avance dio lugar progresivamente al Mercado Común y a la Comunidad Económica Europea (CEE), que finalmente prevaleció, a partir del Tratado de Roma de 1957, en donde, junto a franceses y alemanes, se alinearon Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Sin embargo, por un tiempo que no fue demasiado breve y que marcó las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado en Europa existieron dos procesos paralelos de integración, cuyo juego se conoció, en su momento de mayor disputa como la competencia entre “los Seis de adentro”, que dieron forma a la CEE y “los Siete de afuera”, que formaron la Asociación Europea de Libre Comercio -EFTA<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> En la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio, el papel organizador le correspondió a Gran Bretaña que, considerando las dificultades internas de la *Commonwealth*, decidió no participar del acuerdo que llevó a la creación de la CEE. Así, en enero de 1960 se crea este organismo que también agrupó a Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suiza y Suecia. No obstante, en 1972, luego de un intenso debate interno, Inglaterra decide ingresar a la CEE (que luego del acuerdo de Maastricht de 1992, se convierte en Unión Europea) que ahora ha abandonado luego del *Brexit*.

con objetivos menos ambiciosos que la anterior. El fuerte respaldo político de Francia y Alemania a la primera apuntó, desde sus inicios a favorecer un proyecto más amplio con un espacio económico integrado para hacer de Europa un tercer actor global, capaz de incidir en el persistente conflicto que mantuvieron durante las cuatro décadas y media de la Guerra Fría las superpotencias con poder nuclear, Estados Unidos y la Unión Soviética, coordinando esfuerzos con el gobierno de Washington a través de una fuerte Alianza de Seguridad como la OTAN, pero comportándose como un actor colectivo.

Es perfectamente razonable concluir así, que la creciente adhesión de la mayoría de las organizaciones políticas de izquierda de nuestra región al objetivo de la integración latinoamericana se explica por una toma de posición calificada en favor de una mayor autonomía internacional que, aún con limitaciones, atenuara la extrema dependencia que la región tuvo en el ámbito global, después de 1945, respecto de Estados Unidos.

Pero lo esencial fue que los avances en favor de los proyectos de integración se corresponden con etapas de ascenso político de estos sectores cuando, en la lógica política pendular de América Latina, estos incrementaron su poder en los gobiernos.

Una situación así se presentó, primero, en la segunda mitad de los años cincuenta, época en que fueron sacados del poder varios dictadores emblemáticos, como Manuel Odría en Perú (1956), Marcos Pérez Jiménez en Venezuela (1958) y Fulgencio Batista en Cuba en enero de 1959. Para completar este cuadro hay que considerar también el total aislamiento de Rafael Leonidas Trujillo en República Dominicana y el impactante ajusticiamiento de otro dictador relevante, Anastasio Somoza García, en Nicaragua, en 1956, aunque esto no derivó en ese momento en una apertura democrática en ese país.

El impacto producido por la conjunción de procesos electorales democráticos que siguió, se vio reforzado por las propuestas de ajuste en las relaciones hemisféricas que acompañaron a la elección presidencial de Estados Unidos de noviembre de 1960. El nuevo Presidente elegido por un estrecho margen, John Kennedy, planteó un programa de reformas moderadas en América Latina, la Alianza para el Progreso, como una respuesta a los retos que estas transformaciones planteaban, sobre todo la Revolución Cubana, proponiendo cambios anticipatorios para evitar los cambios catastróficos de un viraje hacia el comunismo.

El correlato integracionista de esta etapa fue la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en una Conferencia de alto nivel realizada en Montevideo en febrero de 1960 en que se acordó que en un plazo de 12 años se crearía una Zona de Libre Comercio, que suprimiría los aranceles que gravaban los intercambios mercantiles en lo relativo a bienes. La ALALC no logró sus propósitos, pese a que se había extendido el plazo para cumplir sus objetivos hasta 1980.

La búsqueda de los propósitos integracionistas tuvo un nuevo impulso en la década de los años 80, tras la superación de las graves contiendas conocidas como la “Crisis Centroamericana” que, con un costo de más de 200 mil vidas, se empezó a resolver luego del Acuerdo de Esquipulas II en 1986.

Ese conflicto llevó a una confrontación entre la administración Reagan, que buscaba solucionar esta guerra civil subregional con una intervención militar, que recibió una fuerte respuesta del gobierno de México que dio lugar a la formación del llamado Grupo Contadora en que participaron Venezuela, Colombia y Panamá. A este se unió luego, el llamado Grupo de Apoyo, formado por Brasil, Argentina, Perú y Uruguay, afianzando una postura común de América Latina en favor de la Paz.

Otro hecho significativo fue que, en los mismos años, se produjo en América del Sur el término de las “Dictaduras Militares de Seguridad Nacional”, que Estados Unidos había favorecido para asegurar un apoyo de países de la región a sus posturas en la segunda fase de la Guerra Fría. La confluencia de estos dos fenómenos llevó a un cambio en la postura internacional regional que, no solo favoreció el afianzamiento democrático, sino que también abrió paso a formas superiores de cooperación y representación internacional. La expresión institucional de esto fue la creación del Grupo de Río, formado a partir de la confluencia de los Grupos Contadora y de Apoyo, que fue concebido, desde su establecimiento, como una institución para reunir al conjunto de los países latinoamericanos sin la presencia y participación en sus deliberaciones de Estados Unidos. Esto marcó un contraste con la lógica hemisférica que había inspirado en 1947 la creación de la Organización de Estados Americanos, que vivía en esos momentos un notorio deterioro institucional.

La puesta en marcha del Grupo de Río fue sumamente positiva y contó con la participación directa de los jefes de Estado en sus reuniones. Igualmente, tuvo una gran coordinación de medidas para afianzar los procesos democráticos en curso. Pero, todo esto se vio afectado por la conmoción de impacto global que produjo en 1989 el

fin de los regímenes comunistas en Europa Oriental, con la caída simultánea del Muro de Berlín y luego, en 1991, la disolución de la Unión Soviética. Este ajuste externo cambió los equilibrios globales, lo que hizo perder fuerza en América Latina al ciclo de cambios en marcha.

Por esta razón, los años noventa vieron un auge del apoyo al Consenso de Washington, con gobernantes que adhirieron a la idea de una completa desregulación de la economía y un amplio programa de privatizaciones que defendió poco el interés público de sus países. Pero estos programas implementados por presidentes como Carlos Menem, Carlos Salinas de Gortari, Fernando Collor de Melo, Gonzalo Sánchez de Lozada y Alberto Fujimori, fueron perdiendo vigencia al afrontar diversas y agudas crisis. En México, la economía experimentó un completo desajuste con los llamados “errores de diciembre” de 1994, que provocaron un impacto que se sintió fuera de la región debido a la enorme devaluación del peso y a la pérdida de recursos para servir los compromisos de la deuda externa. Luego, en 1998, Brasil experimentó desajustes y una recesión que se presentó como un impacto de la Crisis Asiática. Pero, el episodio más grave, fue el gran desbarajuste argentino de fines de 2001 y comienzos de 2002, que llevó al país a una situación de completa ingobernabilidad, al “corralito”, la emisión de monedas por parte de las provincias y una enorme contracción productiva, cuyo contagio se sintió en varios otros países latinoamericanos.

El efecto acumulado de estos episodios acabó por cancelar la primacía de los gobiernos de inspiración neoconservadora y, en su reemplazo, se produjo una secuela de administraciones situadas en el extremo opuesto del arco político. Un antecedente de esto fue el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones venezolanas de 1998, pero en verdad el proceso adquirió identidad con el triunfo de Lula en Brasil, en noviembre de 2002. Esta tendencia se extendió hasta el punto que en 2008, todos los gobiernos de América del Sur se situaban del centro hacia la izquierda, con la sola excepción del de Álvaro Uribe en Colombia.

A estas administraciones las benefició un momento excepcional en el precio de los *commodities* derivado del ascenso de la economía china, que en la primera década del siglo XXI, creció en su PIB a un promedio anual del 10,3%. Debido a que esto hizo necesario aumentar desde Beijing las compras de alimentos, minerales y energéticos, precisamente los bienes que exporta América Latina, todas sus economías se beneficiaron con esta situación, dando origen a la que algunos ya denominan “la década dorada” de la economía regional.

En este cuadro, hubo también un impulso a las iniciativas de integración. Primero, se estableció, en 2004, en los países de América del Sur la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que coincidió con la aprobación de la propuesta brasileña de realizar un Encuentro Anual de los 12 presidentes de los países del área. Más tarde, en 2007, la CSN se convirtió en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), durante un Encuentro efectuado en Isla Margarita, Venezuela, para impulsar un Programa de Cooperación Energética.

Lo importante de este último acuerdo fue que, por primera vez, la creación de una nueva entidad integracionista estuvo precedida de reuniones de trabajo. Los jefes de Estado en su Encuentro del año 2005, para definir los objetivos de la institución a crear establecieron una Comisión Asesora Presidencial de Alto Nivel, encargada de definir las metas de la integración en América del Sur y la organización y tareas básicas para avanzar hacia este objetivo.<sup>39</sup>

Esta Comisión les propuso un Plan de Acción elaborado durante seis reuniones de trabajo mensuales efectuadas en Montevideo, en el segundo semestre de 2006, donde estos delegados presidenciales fueron estableciendo las metas centrales de este nuevo impulso de construcción regional. Ello se recogió en un documento que priorizó cuatro objetivos:

## **1. Un avance en la conectividad y las obras de infraestructura**

A partir de las propuestas sobre la Infraestructura de IIRSA, se estableció la necesidad de establecer en América del Sur siete corredores bioceánicos para vincular horizontalmente el territorio sudamericano, del Pacífico al Atlántico, y se acabó por elaborar un listado de treinta y un proyectos de obras públicas con ese fin.

---

<sup>39</sup> En el trabajo realizado en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, se determinó que el representante del Presidente de Brasil, Marco Aurelio García, quien fue uno de los formuladores de la política sudamericana de Lula actuara como el coordinador del Grupo (A el correspondió participar en representación de Chile). García supo recoger las constructivas aportaciones de los representantes de Perú, Emb. Pablo Portugal y de Colombia, Viceministro de Relaciones Exteriores Camilo Reyes, los dos países cuyos gobiernos no pertenecían a alguna de las diversas “familias” del progresismo sudamericano. El Informe Final “*Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur: Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*” fue en la Cumbre de Cochabamba de 2006. Ver Comisión Estratégica de Reflexión (2006) *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Obtenido de [http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002741-0-Un\\_Nuevo\\_Modelo\\_de\\_Integracion\\_-\\_La\\_Union\\_Sudamericana\\_de\\_Naciones.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002741-0-Un_Nuevo_Modelo_de_Integracion_-_La_Union_Sudamericana_de_Naciones.pdf)

## **2. Una prioridad para la coordinación y conexión energética**

Los países de América Latina, según un recuento de la Organización Latinoamericana de Energía, (OLADE), disponen de muy variadas fuentes energéticas (petróleo, gas, hidroelectricidad, carbón, energía nuclear, bioenergía y energías no convencionales: eólica, solar y geotérmica), que les permitirían satisfacer, a lo largo del siglo XXI, las necesidades que planteen las estrategias nacionales de desarrollo de sus países en este rubro. Sin embargo, al actuar separados enfrentan etapas alternativas de restricción o superávit en sus abastecimientos, sin prestarse cooperación ni ayuda mutua como tendrían que hacerlo si consideraran y priorizaran apropiadamente al interés nacional de cada uno de ellos. Por eso se propuso un programa de intercambio e interconexión de los diversos recursos energéticos y una explotación racional de sus fuentes. De este modo se buscaba asegurar para los países de UNASUR un suministro apropiado y una autonomía energética subregional.

## **3. Una lucha conjunta contra la pobreza y la desigualdad**

Aunque en el quinquenio 2003-2007 hubo una reducción importante de las cifras de pobreza y un ligero descenso de la desigualdad en la subregión, estos índices eran aún bastante altos, sobre todo en algunos países. Se presentaron entonces las bases de un programa efectivo de cooperación sudamericana para buscar la inclusión social de los grupos más carenciados buscando luego difundir y hacer replicables las experiencias más exitosas en las políticas sociales aplicadas en los diversos países. Para lograrlo se propuso generar un mecanismo de cooperación en materia de gerencia social, programas productivos y sociales transfronterizos, y esfuerzos conjuntos para reducir el aislamiento de áreas territoriales, que es uno de los factores que perpetúa la indigencia en América del Sur.

## **4. Establecer un esfuerzo coordinado para encarar los retos que plantea la sociedad del conocimiento**

En América del Sur existía creciente conciencia de que se hacía necesario priorizar la educación y situar los procesos de desarrollo en la perspectiva que abre la Revolución Científico-Técnica en curso. La existencia en el mundo de nuevos sectores líderes en la economía (microelectrónica, robótica, biotecnología, industrias de nuevos materiales, computación e informática), con la creciente fragmentación de los encadenamientos productivos en donde las grandes corporaciones transnacionales

dividen en un número mayor de países la elaboración de los componentes que llevan a los bienes terminados, así como la necesidad de adaptar a las necesidades regionales los progresos globales, hacían vitalmente necesario el trabajo coordinado de las comunidades científicas de los distintos países. Esto evitaría duplicidades y un mal uso de los escasos recursos dedicados a los esfuerzos de investigación y desarrollo. Desde una óptica positiva ya es cada vez más frecuente la realización de maestrías y doctorados o de proyectos investigativos especializados entre dos o más países de América del Sur. La decisión de dinamizar estos esfuerzos y de coordinar, conjunta y especializadamente estos trabajos, parecía parte de una necesaria conciencia política que pueda asignarse a la inteligencia adiestrada un peso cada vez más decisivo en los planes para dejar atrás el atraso.

En el ánimo de tener una mirada realista de lo que acontecía el año 2006 en la región, en el trabajo de este grupo se examinaron, diversas situaciones de confrontación que dificultaban un impulso más sostenido respecto al avance de la integración, los que exigían metodologías oportunas y efectivas para su resolución. Como parte de este conjunto de situaciones críticas se podía anotar el conflicto que en dos ocasiones había llevado a la ruptura de los vínculos existentes entre Venezuela y Colombia; los diferendos territoriales entre Venezuela y Guyana, por la zona de Esequibo; el conflicto de límites marítimos entre Guyana y Surinam; la agria disputa entre Colombia y Ecuador, por la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas, que habían ultimado al Comandante de las FARC, Raúl Reyes, en suelo ecuatoriano; el áspero diferendo entre los gobiernos de Perú y Bolivia, a raíz del apoyo prestado por el Presidente Evo Morales a organizaciones indígenas peruanas que enfrentaban al gobierno de Lima; la disputa planteada por Perú en torno a los límites marítimos con Chile; el desacuerdo entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa y papel en los márgenes limítrofes del río Uruguay; y los reclamos planteados por Paraguay, frente a Brasil y Argentina, para obtener un precio más equitativo en la venta de la energía eléctrica generada en la represa de Itaipú. Era obvio en ese momento que, para hacer viable un impulso integrador se necesitaba buscar la resolución de este significativo listado de diferendos que, desde una mirada constructiva debía ir resolviendo para hacer posible el esfuerzo de integración (“sacar la maleza del piso de la integración” como se decía coloquialmente en el Grupo).

El Plan de Trabajo elaborado en Montevideo en base a los principios y situaciones reseñadas fue aprobado por la unanimidad de los Presidentes en la reunión de jefes de Estado efectuada en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006. Sin embargo, a

iniciativa de uno de ellos se encargó su ejecución y desarrollo a los Cancilleres del área, lo que implicó la suspensión del trabajo del Grupo que había organizado la propuesta. La secuela de esta decisión tuvo un desenlace previsible. Los ministros de relaciones exteriores entregaron este trabajo a algunos de sus asesores que, ajenos a la necesidad de tener un marco orientador de esta nueva tentativa de integración, lo descuidaron en favor de la prioridad de tareas más urgentes. Luego, los delegados nombrados pusieron esta responsabilidad en manos de funcionarios sin poder de decisión, lo que llevó a la paralización del plan que hubiera dado a UNASUR un programa consistente y en concordancia con impulsos que ya hacían parte de los proyectos de desarrollo de la mayoría de los países, decisión que tenía la originalidad de apartarse del formato tradicional que fijaba como único objetivo de la integración, los logros comerciales, llegando primero a uniones aduaneras y, luego a un mercado común.

Con todo, en el diálogo entre los presidentes en Bolivia resultó positivo que se recogieran algunos criterios operativos de la propuesta, tales como dotar a la futura UNASUR de un esquema muy básico en términos de personal y recursos, evitando las burocracias frondosas y usando, en cambio, la capacidad de los equipos de expertos y consultores de los diversos Ministerios y empresas estatales en aquellos campos de las políticas públicas que se consideraran prioritarias de coordinar para un gradual acercamiento entre los distintos países de América del Sur. La lógica que presidió esta decisión, además de la idea de que la austeridad favorecía la legitimidad de la nueva institución, aseguraba el debido conocimiento de los esfuerzos que los países ya estaban realizando y habría facilitado la identificación de otras tareas a emprender. En cuanto a la fórmula más eficaz para abrir camino a estas tareas se acordó que en aquellos campos que se estimaran prioritarios se deberían crear Consejos Sudamericanos de Políticas Públicas que fueran periódicamente supervisados por los ministros a cargo de las materias correspondientes. En la práctica se crearon varios de estos, siendo el más relevante el Consejo de Defensa de América del Sur, una pieza clave para establecer políticas de seguridad compartidas y una cercanía operacional que facilitara la resolución de roces o conflictos de carácter fronterizo o situaciones de desencuentro ante lecturas contradictorias de los intereses nacionales entre algunos países sudamericanos.

Otra entidad importante, que abordó una tarea de alta prioridad fue el Consejo de Infraestructura y Planeamiento Sudamericano. Este recogió el debate iniciado en el CSN, ante la valiosa iniciativa elaborada por Brasil - IIRSA - para establecer un gran plan que buscaba avanzar en forma concreta en el desarrollo de las conexiones

sudamericanas que, en sus inicios incluyó un listado de más de cuatrocientos proyectos “deseables”, los que, en una segunda fase, fueron reducidos a 31 que tenían un alcance estratégico para la conectividad de la subregión, cuyo avance y ejecución debía encargarse a este Consejo especializado establecido en UNASUR.

Otros impulsos llevaron a la creación del Consejo Energético, del Consejo de Educación, del Consejo de Salud, del de Ciencia, Tecnología e Innovación y del de Cultura, considerados unánimemente no solo como los asuntos más relevantes en el campo del desarrollo, sino también como aquel tipo de iniciativas capaces de incrementar la legitimidad y facilitar el avance de una práctica efectiva de cooperación. Hay que señalar en todo caso que, en contraposición a estas propuestas de indudable importancia e interés, UNASUR avanzó también en la creación de otros Consejos o Grupos de Trabajo encargados de asuntos que carecían de la misma urgencia o legitimidad, bien porque estaban siendo abordados por otras instituciones ya existentes o porque no tenían una prioridad real en las solicitudes que se expresaban desde los diferentes organismos de la sociedad civil de los países miembros. Un buen ejemplo de esto fue la creación de un Consejo Electoral, asunto que ya había sido abordado y resuelto en la Organización de Estados Americanos y que era, también, cubierto por diversas coaliciones de organismos internacionales y entidades sociales de la región. Estas ya habían sido claves para crear instancias de Observación de Elecciones limpias, transparentes y realizadas con mecanismos de recuento que daban credibilidad a los procesos democráticos en que se ejercía la soberanía popular en la subregión.

En alguna proporción significativa, UNASUR acabó, así, emprendiendo ciertas tareas que no eran prioritarias ni respondían a una genuina preocupación de los ciudadanos de las distintas naciones sudamericanas, aunque sus esfuerzos principales ciertamente lo fueron.

Pero el asunto que se fue convirtiendo progresivamente en un obstáculo para el funcionamiento de UNASUR fue la regla de la unanimidad, consagrada tanto para la designación de su autoridad interna superior, el Secretario General, como para validar los distintos asuntos que hacían parte de su agenda. Como se percibió desde un comienzo, esto generó inmensas complicaciones, en un organismo compuesto por doce Estados con visiones plurales, donde el parecer distinto de uno solo de ellos podía desbaratar consensos muy amplios sobre cuestiones urgentes y funcionaba, en la práctica, como un veto que podrían ejercer países de un extremo u otro del

arco político sudamericano, paralizando designaciones o proyectos muy urgentes y necesarios.

Debido a esto, en varios asuntos importantes no fue posible lograr la designación de estadistas y personas idóneas que podían afianzar la marcha de UNASUR o, bien, cuando se trataba de imponer criterios de amplia legitimidad, que disgustaban por razones menores a alguno de sus miembros, las más de las veces por razones de política doméstica de alguno de los doce gobiernos de la subregión se dilataban las iniciativas o por la ausencia de un acuerdo unánime no se implementaban.

Naturalmente, el entrabamiento que esta regla puso a la marcha de este organismo de integración fue definitivamente una clave de su debilitamiento. La sanción del Tratado Constitutivo de UNASUR se produjo en una Reunión de Jefes de Estado en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, sin tener todavía un Secretario General, designándose como Presidenta Pro-Tempore a Michelle Bachelet de Chile. Luego en agosto de 2009, la sustituyó el Presidente de Ecuador, Rafael Correa.

Durante todo ese tiempo, se buscó a la persona que debía ser Secretario General de UNASUR. Hubo un consenso preliminar a favor del ex presidente de Ecuador, Rodrigo Borja. Sin embargo, este, antes de asumir el cargo planteó algunos requisitos para su funcionamiento en torno al presupuesto, a la existencia de una planta de funcionarios y al establecimiento de un edificio institucional. Ante estos requerimientos, los países no formalizaron su designación por considerar que esto planteaba criterios distintos a los ya acordados y se abrió un nuevo periodo de búsqueda en que se revisó la biografía de diversos candidatos propuestos por los países, que no alcanzaron el acuerdo unánime. A esta complicación se agregó otra, porque algunos agregaron que había un tácito consenso de que esta función solo la podía desempeñar un ex Jefe de Estado y esto redujo la nómina de postulantes, pues algunos de estos ex presidentes – precisamente los de más destacada trayectoria – consideraban la designación como de escasa importancia, mientras otros que manifestaron interés no tenían una formación en la agenda de la integración sudamericana para servir bien el cargo.

Luego de un buen tiempo, finalmente, el 4 de mayo de 2010 se generó un consenso para la designación del ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner; quien, durante su gestión en la Casa Rosada había dado prioridad en su trabajo a los temas de política interna en los que concentró su labor, sobre todo las del desarrollo social, así como al progreso de las regiones de su propio país. Pero, pese a que no había otorgado antes

mucha dedicación a los asuntos internacionales, todos acabaron por reconocer que sirvió con dedicación su nueva función, recorriendo varios de los países, con una actitud de diálogo con las autoridades políticas y también con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, Kirchner falleció sorpresivamente a fines de octubre de ese mismo año. Tras un interinato se inició la gestión de María Emma Mejía, ex Canciller colombiana, por un lapso corto, de mayo de 2011 a junio de 2012. El siguiente Secretario General, fue el ex Canciller venezolano, Alí Rodríguez que la reemplazó y mantuvo la función hasta agosto de 2014, pero, en la práctica, no pudo ejercerla debido a reiterados problemas de salud.

En ese momento, entró en funciones el ex Presidente de Colombia, Ernesto Samper, que completó su mandato de dos años a finales de enero de 2017, fecha desde la cual no se ha producido consenso para designar un nuevo Secretario General.

Sin embargo, al concluir el recuento de las autoridades que encabezaron la institución, es indispensable señalar una segunda gran tarea que UNASUR cumplió, además de la relativa a la coordinación de las políticas públicas a través de los Consejos Sudamericanos. Se refiere a su rol como una instancia expedita y dotada de poder para que los Presidentes, ante situaciones imprevistas de carácter grave, se reunieran y adoptaran las medidas para resolverlas. El primer ejemplo de esto lo dio la Presidenta Pro-Tempore, Michelle Bachelet, frente al conflicto producido en Bolivia entre el Presidente Evo Morales y un grupo de cinco gobernadores de departamentos que amenazaba con avanzar hasta llegar a un enfrentamiento civil. Una reunión de los jefes de Estados convocada en Santiago el 15 de septiembre de 2008 dio respaldo a Morales y resolvió con rapidez el problema.

Una segunda situación de este tipo se produjo en agosto de 2009 a raíz de la suscripción por el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, de un Acuerdo con Estados Unidos para establecer en su territorio siete nuevas bases militares que el Pentágono comentó le darían a su país “acceso a las aguas color chocolate de los importantes ríos interiores sudamericanos” (principalmente del Orinoco y del Amazonas). En una reunión especial en Bariloche el día 28 de agosto, todos los presidentes le plantearon al mandatario colombiano su rechazo de las perspectivas que esto abría y obtuvieron una reafirmación unánime de América del Sur como una zona de paz.

En agosto de 2010 cuando el Presidente Álvaro Uribe denunció la presencia de guerrilleros colombianos en territorio venezolano, con financiamiento y consentimiento

de este país, y realizó una denuncia en contra del Presidente Chávez ante la Corte Penal Internacional. La situación se resolvió con una mediación del Secretario General de UNASUR Néstor Kirchner, luego de conversar con los Presidentes Santos y Chávez, tras lo cual se llegó a un acuerdo para la renovación de las relaciones bilaterales. En esta ocasión, los jefes de Estado aprobaron también un mecanismo para abordar los problemas fronterizos a través de acciones sociales, económicas, políticas y de seguridad, que se adoptarían mediante negociaciones facilitadas por UNASUR.

El episodio siguiente se presentó en Quito en septiembre de ese mismo año al producirse un alzamiento de la policía que incluso retuvo temporalmente al Presidente Correa, cuando este concurrió a exigir a los efectivos policiales que depusieran su posición. Tras obtener un respaldo de los jefes de Estado sudamericanos y luego de una reunión de Cancilleres, la situación institucional ecuatoriana fue normalizada.

En julio de 2012, finalmente, tuvo lugar la menos efectiva de las actuaciones presidenciales ante graves situaciones políticas emergentes. En Paraguay, una mayoría del Congreso inició un proceso de revocación del mandato del Presidente Fernando Lugo, elegido constitucionalmente en agosto de 2008 y en poco más de 24 horas cerró este proceso y destituyó de su cargo al Presidente. Por la seriedad y los trámites prolongados que son necesarios para que una acusación constitucional de esta clase constituya un debido proceso, UNASUR calificó esto como un derrocamiento y exigió la reposición de Lugo, lo que no ocurrió. Los jefes de Estado, entonces, suspendieron a Paraguay hasta que no se restableciera el orden democrático, algo que tampoco aconteció, resolviéndose el problema a través de una elección presidencial ordinaria realizada algunos meses después.<sup>40</sup>

Este breve sumario da cuenta de un procedimiento de gran importancia: la existencia de una institución legítima a la que podía acudir cualquier jefe de Estado afectado y que, en términos pacíficos, institucionales y legítimos resolvía un desacuerdo que, sin este medio, podría haberse prolongado y agudizado. Es importante subrayar que este tipo de acciones realizadas por UNASUR no tienen precedente en las etapas previas de la historia sudamericana, ni han vuelto a ser puestas en práctica desde el estancamiento de la Unión de Naciones Sudamericanas, a mediados del año 2014.

---

<sup>40</sup> Estos comicios devolvieron el poder al Partido Colorado, dejando como un paréntesis histórico la gestión encabezada por Lugo. A principios de 2018, este partido ha mantenido el control del gobierno, luego del triunfo de Mario Abdo Benítez en abril.

En resumen, UNASUR desde el momento que afianza su Estatuto Jurídico en 2008 ha tenido dos jefes de Estado, como autoridades superiores Pro-Tempore y cuatro secretarios generales de los cuales el único que desempeñó un periodo normal y completo de dos años fue el ex Presidente Samper. Desde su salida, a fines de 2017, han sido propuestos, sin resultados, numerosos candidatos, el último de los cuales fue José Octavio Bordón, candidato a la presidencia de Argentina en 1995 y cuyo rechazo por parte de Venezuela ha paralizado a la institución y acelerado las dificultades que vive UNASUR.

Ahora, el problema verdaderamente profundo en esta última fase de UNASUR ha sido la polarización política que se fue produciendo al avanzar la división entre los gobiernos pertenecientes al ALBA - Venezuela, Bolivia y Ecuador - y los del sector representativo de la centro-derecha que empezó a crecer en la subregión, sumando a la de Colombia, las administraciones de Chile con Sebastián Piñera, en 2010; de Paraguay con Horacio Cartes, en 2013; de Argentina con Mauricio Macri en 2015; y la de Perú con Pedro Pablo Kuczynski en 2016. Este nuevo bloque ha endurecido su postura, en coincidencia con la agudización de la situación interna venezolana. Esto comenzó a ocurrir luego de la estrecha elección presidencial de mayo de 2014 que le otorgó a Nicolás Maduro la victoria por un margen muy estrecho (50,6% de los votos). A partir de esta situación estallaron manifestaciones y protestas sociales internas que produjeron centenares de muertos, en dos periodos diferentes de confrontación entre el gobierno y oposición. Así, se trasladó el conflicto venezolano a diversos organismos internacionales. Esta situación pasó, luego, a ser un tema de política interna en los países vecinos a raíz del aumento de los flujos migratorios provenientes de ese país, que han llegado a acumular según estimaciones de ONU un millón 900 mil personas.

En lo relativo a UNASUR, las impugnaciones al gobierno de Venezuela y las negativas del Secretario General Samper de acoger tales propuestas, fueron agudizando el clima que condujo al Grupo de Lima en abril de 2018 a acordar “no participar en reuniones de UNASUR por el lapso de un año, hasta que se resuelva la acefalía de la Secretaría General”.<sup>41</sup> Un antecedente de esta decisión había sido el rechazo de UNASUR, a una presentación, de la que también participó el gobierno de Uruguay,

---

<sup>41</sup> Aunque la denominación Grupo de Lima se aplicó inicialmente a los doce países que firmaron una declaración el 8 de agosto de 2017 en Perú condenando el rompimiento del orden democrático en Venezuela, esta designación se ha aplicado más adelante al bloque más activo de seis gobiernos sudamericanos que se enfrentan a Venezuela: Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Chile y Paraguay, cuyas cancillerías han venido coordinando posturas sobre este asunto. En sentido, el retiro definitivo de Colombia de UNASUR es más preocupante, porque ha sido interpretado como el avance de una posición que luego seguirán los demás integrantes de este conjunto de países.

junto a los países del Grupo de Lima, de objetar la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela cuando, en marzo de 2017, asumió las funciones del Poder Legislativo, desconociendo como primera medida a la Asamblea Nacional elegida por voto ciudadano. También, la solicitud que, más tarde, buscó objetar la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, como una autoridad por encima de los demás Poderes del Estado, pero manteniendo una activa coordinación con el Presidente Maduro.

Así, en el Grupo de Lima se comenzó a prevalecer en forma creciente la idea de un retiro de sus países del seno de esta entidad. Se puede considerar que la culminación de esta ofensiva ha sido el anuncio del Presidente de Colombia, Iván Duque, el 27 de agosto de 2018, de dar el paso más radical: formalizar el retiro definitivo de Colombia de UNASUR.

En el cuadro que enfrentamos hoy, se hace necesario, por lo tanto, expresar una postura respecto de si resulta justificado y conveniente poner término a los organismos de integración cuando estos presentan defectos institucionales o no cumplen determinados objetivos para los que se establecieron. En el caso de UNASUR, la polémica puede ser más extrema, por dos razones: detrás del debate hay una discusión sobre otro asunto más complejo: el modelo político y económico venezolano y su calidad de régimen democrático, en base a la restricción de poderes a la Asamblea Nacional, elegida en noviembre de 2015, el establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente y la propia reelección del Presidente Nicolás Maduro sin participación electoral de la oposición de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD). Pero, además porque los impugnadores, que podrían también denunciar el Tratado Constitutivo de UNASUR son seis países que, por su población, territorio y peso productivo en América del Sur privarían de viabilidad con su conducta a la entidad de integración sudamericana.

Con todo, creemos que esas situaciones no tienen que ver con UNASUR, aunque los errores o defectos de los procedimientos recaigan sobre ella. Creo que entonces la postura correcta es separar las cuestiones del debate político puntual sobre un país de la existencia misma de las entidades de cooperación e integración incluso aún si hay vacíos o defectos en su funcionamiento.

En esta situación, y me parece que es el caso, tales asuntos hay que abordarlos a través de propuestas alternativas, planteadas para ver si se pueden superar los desacuerdos,

en torno a su organización y funcionamiento, tratando de recomponer la legitimidad institucional en discusión y buscando restablecer las tareas importantes que la Unión de Naciones Suramericanas efectuó en su etapa inicial.

UNASUR debiera superar el clima apasionado que prevalece hoy. Debería abordar un proceso consistente para hacer posible una reforma estatutaria que le permita restablecer el diálogo y volver a ser una institución a la que se le devuelva una adecuada representación para resolver por una mayoría calificada, con la participación de todos los Presidentes sudamericanos, los conflictos tal como los encaró y solucionó entre 2008 y 2013, pues para ellos no hay otra instancia más representativa. Debería, también, a través de sus Consejos de Políticas Públicas, volver a coordinar proyectos e iniciativas para mejorar la calidad de la política y de las instituciones de América del Sur con decisiones tomadas por una mayoría a establecer, a través de mecanismos con plena transparencia y representación democrática.

Esto todavía es posible si se emprende con una disposición flexible un esfuerzo serio, cuyo resultado será algo infinitamente mejor que sepultar instrumentos para la integración regional como la respuesta a una confrontación que acontezca en cualquiera de los 12 países que forman la América del Sur.

De otro modo corremos el riesgo de irnos convirtiendo en una región con más desacuerdos y menos instituciones y sin los entendimientos básicos que aumenten nuestro peso en un mundo que se funda en un reconocimiento a las grandes regiones.

## **Referencias bibliográficas**

- CEPAL. (1959, julio 1). “El Mercado Común Latinoamericano”. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176?locale-attribute=es>
- CEPAL. (2008, Agosto). “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2904-progresos-la-reduccion-la-pobreza-extrema-america-latina-dimensiones-politicas>
- V. In Kapstein, E., & In Mastanduno, M. (1999). “Unipolar politics: Realism and state strategies after the cold war”. New York, NY: Columbia UP.



## Referencia autores

**Josette Altmann Borbón:** Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es Doctora en Humanidades por la Universidad de Leiden, Holanda. Magíster Scientiae en Ciencias Políticas y Licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR). De 2006 a 2012 fue la Coordinadora Regional de Cooperación Internacional e Investigación y Directora del Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) en la Secretaría General de la FLACSO. Se ha desempeñado como Profesora en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Ha dictado conferencias en las áreas de su especialidad en diversos países de Iberoamérica. Es autora o editora de más de 70 publicaciones, incluyendo 13 libros, 24 capítulos en libros y 36 artículos académicos.

**Jose Antonio Sanahuja:** Director de la Fundación Carolina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Es Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación Carolina, la Fundación EU-LAC, y distintas ONGs. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación), y miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Forma parte del Comité científico de honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Cuenta con la evaluación positiva de tres tramos de investigación (sexenios) consecutivos, y tiene un amplio historial de publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina, accesibles en <http://ucm.academia.edu/JoséAntonioSanahuja>

**Gerardo Caetano:** Doctor en Historia. Profesor Titular, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Investigador Activo Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

**Camilo López Burian:** Doctor en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Profesor Adjunto, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay

**Carlos Lujan:** Doctor en Ciencias Humanas con énfasis en Ciencia Política. Profesor Agregado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

**Diana Tussie:** Directora del Área de Relaciones Internacionales, FLACSO – Argentina. Doctora en Relaciones Internacionales, London School of Economics (Reino Unido). Licenciada en Sociología y Doctora en Relaciones Internacionales por la Escuela de Economía de Londres. Dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de la sede de FLACSO Argentina y es Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), al que ingresó en el año 1987. En su trayectoria fue profesora visitante de las universidades de Oxford y Manchester y recientemente del German Institute of Global Affairs. En el año 2017 fue galardonada con el Premio a académica distinguida del Sur Global por la sección del Sur Global de la International Studies. Sus temas de investigación en el campo de la economía política internacional versan sobre procesos y actores en el multilateralismo, la construcción regional así como la economía política del sistema económico internacional, Brasil y China en el orden emergente. Es co-directora de la revista *Global Governance*, una de las más prestigiosas en la disciplina de Relaciones Internacionales. Entre sus libros más recientes se encuentra *The Rise of Post Hegemonic Regionalism* escrito junto con Pía Riggiozzi.

**Francisco Rojas Aravena:** Rector de la Universidad para la Paz desde el año 2013. Fue Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) entre 2004-2012 y Director de FLACSO-Chile entre 1996-2004. Es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht (Holanda) y es especialista en Relaciones Internacionales, particularmente en el área de la Seguridad Internacional. El Dr. Rojas Aravena ha sido Profesor de Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional y Negociación en diversas universidades de la región y fuera de ella, incluyendo la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. Como profesor Fulbright, se desempeño

en el Centro Latinoamericano y del Caribe (LACC por sus siglas en inglés) de la Universidad Internacional de Florida. Además, fue profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática “Andrés Bello” en Chile. Forma parte de varios Consejo Editoriales de Revistas profesionales, entre otras Foreign Affairs Latinoamerica (México), Pensamiento Iberoamericano (España); y Ciencia Política (Colombia). Es autor y editor y publicado un gran número de libros y ha contribuido extensamente con capítulos en otros tantos. Sus artículos se han publicado en la región y fuera de ella y se han traducido a varios idiomas. En el 2016 recibió el “Premio Nacional Malinali” de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y de Paraguay lo condecoraron, en el año 2012, por sus aportes de la Integración y las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe. A lo largo de su carrera profesional, ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.

**Cinthia Quiliconi:** Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, University of Southern California (Estados Unidos), M.A. en Ciencia Política, New York University (Estados Unidos), y Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es profesora investigadora de FLACSO-Ecuador en el Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación y ha sido durante varios años investigadora principal del Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO-Argentina y miembro de la red LATN. Fue consultora de varios organismos internacionales y nacionales entre ellos el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y asesora de la Secretaría de Industria y la Secretaría de Agricultura de Argentina.

**Lorena Herrera-Vinelli:** Candidata a Doctora en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador y Docente del Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

**Luis Maira:** Estudió en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, especializándose luego en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, campos en los que ha ejercido la docencia y la investigación. Se especializó en el área de Sistemas Políticos Comparados, a partir de una invitación académica del gobierno inglés (1965). Ha sido profesor en el CIDE, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Católica de Río de Janeiro y las sedes de FLACSO de Buenos Aires y Ciudad de México. Ha sido Ministro de Planificación y Cooperación

(1994-1997), y, luego Embajador de Chile en México (1997-2003) y Argentina (2004-2010). Es Secretario Ejecutivo del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Fue el Representante de Chile en el Proceso de Paz entre, el gobierno de Colombia y las FARC (2014-2017). Ha publicado 17 libros sobre temas de su especialidad y más de 150 artículos académicos. Último libro: Aprendizajes del Estudio de Estados Unidos, Edic CIDE, México, 2014, 514 pgs.

La publicación “*América Latina frente a la reconfiguración global*” reúne los artículos presentados en las mesas organizadas por la Secretaría General de la FLACSO, en el marco de la Conferencia Internacional de “Reconfiguraciones de poder. Respuestas regionales y globales en tiempos de incertidumbre”, realizada conjuntamente entre la International Studies Association (ISA) y FLACSO.

El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo, los regionalismos, las políticas exteriores y los liderazgos internacionales en el Siglo XXI, los grandes trazos de la reconfiguración en marcha, el multilateralismo regional, el retorno al regionalismo abierto con la Alianza del Pacífico, y la experiencia de UNASUR en la perspectiva de la integración latinoamericana, son algunos de los temas que se abordan en esta publicación, con el objetivo de contribuir al debate sobre el futuro de la región tanto a nivel nacional, regional e internacional.