



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización

Editor invitado:
José Antonio Sanahuja

Colaboradores:
Sergio Caballero, Carlo Tassara, Simone Cecchini, Carlos Closa,
Stefano Palestini, Tullo Vigevani, Fernanda Magnotta, Xulio Ríos,
Anna Ayuso, Susanne Gratius, Miriam Gomes Saraiva,
Paulo Afonso Velasco Júnior, Ana Covarrubias y Patricio Carmody

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización

Editor invitado: José Antonio Sanahuja

44

JULIO-DICIEMBRE 2016 / AÑO 21

cries 

PENSAMIENTO PROPIO

JULIO-DICIEMBRE 2016 / VOLUMEN 21

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Diseño Gráfico: Laura Toso

ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Gilberto Rodrigues
Vocal
Universidade Federal ABC, São Paulo, Brasil
professor@gilberto.adv.br

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

Dra. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,
Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Vocal
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y
el Hombre. La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

MSc. Daniel Matul
Vocal
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica, San José
Costa Rica
danmatul@yahoo.com

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Lic. Ana Bourse
Directora Ejecutiva
abourse@cries.org

MSc. Andrei Serbin Pont
Director de Investigaciones
andrei@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk
Coordinador de Publicaciones
rwlasiuk@cries.org

Comité Académico de Honor/ Honorary Academic Committee

Prof. Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.
Prof. José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense.
Prof. Tullo Vigevani, Universidade Estadual de São Paulo.
Dr. Mario Bronfman, Ford Foundation.
Dra. Manuela Mesa, CEIPAZ.
Prof. Eric Hershberg, CLALS, American University.
Prof. Jessica Byron, Institute of International Relations, University of the
West Indies (UWI).

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernández, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Glady Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR

Movimientos tectónicos globales y escenarios de transición regional

ANDRÉS SERBIN / 7

INTRODUCCIÓN

América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las *commodities* a la crisis de la globalización

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA / 13

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Los temas transversales

Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA / 29

El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión

SERGIO CABALLERO / 77

Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe

CARLO TASSARA Y SIMONE CECCHINI / 107

Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe

CARLOS CLOSA Y STEFANO PALESTINI / 145

El rol de los actores externos: los Estados Unidos, China y la Unión Europea

Os actores externos: Agendas e estrategias dos Estados Unidos para a América Latina

TULLO VICEVANI Y FERNANDA MAGNOTTA / 179

China-América Latina y Caribe: otra relación para otro futuro

XULIO RÍOS / 217

América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?

ANNA AYUSO Y SUSANNE GRATIUS / 249

Tres estudios de caso: Brasil, México y Argentina

A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos?

MIRIAM GOMES SARAIVA Y PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR / 295

El reacomodo de México en una América Latina cambiante:
de la euforia democrática a la introversión

ANA COVARRUBIAS / 325

Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior
del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016)

PATRICIO CARMODY / 351

RESEÑAS/BOOK REVIEW

Cuba: ¿Ajuste o transición?

TOMÁS STRAKA / 391

Análise de coyuntura em relações internacionais e procesos

ISRAEL ROBERTO BERNABÉ / 399

Poderes emergentes y cooperación Sur-Sur: perspectiva desde el Sur Global

AGUSTINA MARCHETTI / 405

The New War on the Poor: The Production of Insecurity in Latin America

MARCOS ALAN S. FERREIRA / 413

PULSO BIBLIOGRAFICO/BIBLIOGRAPHIC PULSE / 417

REVISTA DE REVISTAS/REVIEW OF JOURNALS / 421

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 425

NORMATIVAS / NORMATIVES / 433

En portada / Cover: Han Dynasty Urn with
Coca Cola Logo. Ilustración publicada en 100
Contemporary Artists, editada por Hans Werner
Holzwarth, Taschen, p. 17. Fragmento.
Autor: Ai Weiwei (1994)



Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico- Pacífico a los retos de una globalización en crisis

José Antonio Sanahuja¹

Introducción: la fractura Atlántico-Pacífico y el regionalismo latinoamericano

Si se atiende a la prensa internacional, América Latina parece haber atravesado un periodo de polarización política, en el plano doméstico e internacional, marcado por una profunda divisoria ideológica. Pareciera haberse aceptado la existencia de “dos Américas Latinas” en pugna (Sanahuja, 2014; Vivares y Dolcetti-Marcolini, 2015), a través de una imagen o narrativa que presenta a la región como un continente “fracturado” (Castañeda, 2007; Onís, 2013), separado por una divisoria “Este-Oeste” o “Atlántico-Pacífico” a lo largo de una nueva “línea

de Tordesillas” (Valladão, 2007). En esa descripción, América Latina sería sobre todo una arena de conflicto entre los gobiernos y fuerzas sociales conservadoras y neoliberales, por un lado, y progresistas y de izquierda, por otro, que también involucra a sus socios y aliados externos y se relaciona con las pugnas hegemónicas globales. Esta fractura es presentada como la más importante divisoria o *clivaje* explicativo para abordar la política, la economía, las estrategias de política exterior, y los modelos de regionalismo latinoamericano. Esta descripción dicotómica de la región puede observarse en muchos ejes discursivos, usualmente entrelazados, que actúan como los espejos deformados del clásico juego político. En relación a la gobernanza, se presenta como un relato teleológico en el que la democracia se enfrenta —y finalmente se impone— a la amenaza populista o, en la perspectiva opuesta, como la pugna por afirmar una democracia participativa “real” frente al vacío de la democracia electoral “formal” basada en un juego electoral viciado. En materia de desarrollo, confronta las libertades económicas y el liberalismo con los peligros del intervencionismo gubernamental o, en la narrativa opuesta, la pugna en pro del desarrollo nacional contra el neoliberalismo y el Consenso de Washington. En cuanto a las relaciones internacionales y la integración regional, la política exterior “pragmática” y la integración “abierta”, diseñada para maximizar los evidentes beneficios y oportunidades de la globalización y el proceso de desplazamiento de la riqueza hacia la región Asia-Pacífico, se confronta con las políticas exteriores más asertivas y de matriz contra-hegemónica que pugnan por un mundo multipolar, y por proyectos neo-bolivarianos de integración regional, unionistas y emancipatorios, para aumentar la autonomía de la región, dejando atrás la subordinación a las fuerzas imperialistas y el capitalismo transnacional. Por mostrar un ejemplo de este último eje, los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) han sido repetidamente condenados por sus vecinos conservadores. Y desde su aparición, los presidentes de Bolivia, Ecuador o Venezuela han criticado a la Alianza del Pacífico por ser un “caballo de Troya” de la agenda neoliberal de Washington (Núñez, 2013; El País, 2013; Briceño, 2013).

Determinados bancos de inversión y medios de comunicación también han suscrito esta narrativa. El *Wall Street Journal* ha hablado de “una divisoria continental entre un bloque que favorece los controles

estatales y otro que abraza el libre mercado” (Luhnow 2014). *The Economist* (2013) y el *Financial Times* (Rathbone, 2015) han secundado esa visión. Llorente & Cuenca, una consultora legal y de comunicación política con intereses en la región, habló en el diario *El País* de una “América Latina fragmentada”, reclamando el apoyo activo de Europa a la democrática y liberal Alianza del Pacífico (Llorente, 2013). Desde algunos *think-tanks* y escritos académicos también se ha suscrito esa línea de pensamiento².

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” (Rathbone, 2016; Castañeda, 2016; *The Economist*, 2016).

En suma, “las dos Américas Latinas” se ha convertido en una narrativa poderosa y muy popular para explicar el devenir de la región a través de esa fractura ideológica. Puede afirmarse, no obstante, que es también un relato unidimensional y simplista, y más que para un análisis riguroso, sirve para enmarcar la agenda política, y es funcional a propósitos de movilización política y polarización ideológica y para el juego de la política de poder. Por ello, se puede afirmar que esos discursos en realidad hablan más de la posición de cada actor que de los asuntos en discusión. Por otro lado, esas narrativas también suponen una permanente redefinición y re-significación de los conceptos de concertación, cooperación e integración, que dejan de ser categorías analíticas para transformarse en dispositivos discursivos de poder que definen como los actores regionales “hacen” integración y establecen el parámetro normativo que define y legitima la “buena” y “mala” integración. Por ello, desde un punto de vista analítico es necesaria una lente reflectivista para examinar esos conceptos como un *explanandum* del regionalismo y la integración regional en América Latina, y no como su *explanans*.

Evidentemente, esas imágenes y narrativas reflejan divergencias ideológicas y de intereses, entre otras preferencias políticas, y diferencias

notables en el diseño de las estrategias de política exterior y doméstica. Pero ese *clivaje* no debe sobrevalorarse. Si se va más allá de esa divisoria supuestamente fundamental y se presta atención a la naturaleza, alcance y diseños institucionales de las organizaciones y foros regionales, estén centrados en metas económicas o comerciales, o se enfoquen a la cooperación política y la gobernanza regional, entonces emergen patrones de regionalismo más complejos y en ocasiones confusos. El cruce de las distintas lógicas en juego —opciones ideológicas, metas y ámbitos de actuación material, membresía, diseño institucional...— conduce a un escenario más complejo, heterogéneo y diverso. De hecho, distintos especialistas han tratado de encontrar una conceptualización general de esos patrones, como “regionalismos solapados” (*overlapping regionalism*) (Malamud, 2013), “regionalismo modular” (Gardini, 2015), o el más complejo “multilateralismo regional” (Serbin, 2010) o los “complejos de gobernanza regional” (Nolte, 2014).

Para desentrañar estas cuestiones, este artículo parte de un marco analítico que combina: a) elementos de la economía política internacional (EPI) crítica, para explicar el cambio y la continuidad en el regionalismo latinoamericano como respuestas adaptativas a cambios fundamentales en la estructura del sistema internacional; b) el institucionalismo histórico, para explicar cómo las variaciones específicas en cuanto a diseño institucional, alcance y orientación política del regionalismo son contingentes a factores domésticos, incluyendo tanto las preferencias más inmediatas de los actores como características de largo plazo del desarrollo socioeconómico, las instituciones y modos de gobierno y la cultura política y la identidad latinoamericanas. Este marco analítico, como se indicó, también incluye una mirada reflectiva, tomada del social-constructivismo, para analizar las particulares narrativas políticas a través de las cuales los actores regionales definen los elementos anteriores y actúan sobre ellos. Este marco analítico, sin embargo, no se analizará en detalle en este artículo, que tampoco va a detenerse en el debate más amplio sobre la caracterización del regionalismo latinoamericano, sus causas o explicaciones, o teorías de la integración aplicables a este caso (Closa, 2015; Borzel, 2016). Tiene un propósito más modesto: analizar el ciclo regionalista que ha atravesado América Latina en el periodo 2000-2015 desafiando la narrativa dualista y simplificadora de la fractura “Atlántico-Pacífico” y “las dos Américas Latinas” como la principal descripción e interpre-

tación del regionalismo latinoamericano contemporáneo. A tal fin, se plantearán dos grandes afirmaciones. En primer lugar, se argüirá que el regionalismo y las políticas exteriores latinoamericanas muestran una pauta de relaciones, membresías, y alineamientos mucho más complejos que los planteados en esa narrativa. Para ello, se discutirá brevemente la evolución de la integración económica regional desde los años noventa y el origen y alcance de sus similitudes y diferencias en cuanto a opciones económicas y diseños institucionales más allá de sus alineamientos ideológicos. A continuación se analizará cómo la región ha establecido instancias como UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que parecen responder a una voluntad común de mejora de la gobernanza regional (Nolte, 2014; Sanahuja, 2014; Serbin, 2016); de ampliación de la cooperación sectorial en ámbitos como infraestructura física, energía, salud, paz, seguridad y defensa y concertación de políticas exteriores, así como diálogo político y gestión de crisis; y de aumento de la autonomía regional —tanto para los Estados miembros como para la región en su conjunto— y de fortalecer su agencia y su condición de actor (*actorness*) global. Sin embargo, como se indicará, esos nuevos grupos regionales también muestran límites significativos en relación a esos objetivos, debido a que los Estados miembros han seleccionado los diseños institucionales que se ajustaban al objetivo de contener influencias externas en la región y preservar plenamente su autonomía y soberanía nacional.

La segunda afirmación sitúa el análisis del ciclo 2000-2015 del regionalismo latinoamericano en el contexto más amplio de la economía política internacional y las opciones y constricciones que éste plantea para el desarrollo socioeconómico, en particular en América del Sur. Se argumentará, en particular, que a pesar de sus visibles divergencias en cuanto a política económica y estrategias de desarrollo, ambos conjuntos de países —neo-desarrollistas “atlánticos” y liberales “pacíficos”— tienen más similitudes que diferencias en cuanto a su estructura económica, perfil exportador y desempeño económico. En ambos casos han disfrutado de un extraordinario “superciclo” de crecimiento empujado por la bonanza de materias primas y la demanda de los países emergentes de Asia. A su vez, ello ha impulsado el empleo, los salarios y la demanda doméstica en una combinación de creciente inversión y consumo privado, así como de aumento del gasto

público en infraestructura y programas sociales que se ha reforzado mutuamente. La caída del crecimiento desde 2012-2013 y la posterior recesión de 2015-2016 no se puede explicar solo ni principalmente por factores nacionales —incluso considerando el peor desempeño de Brasil y Venezuela— y parece indicar que todos los países de la región, estén alineados con estrategias neoliberales o neo-desarrollistas, se enfrentan a desafíos comunes en cuanto a vulnerabilidad estructural, en particular aquellas relacionadas con la rápida finalización de la bonanza de materias primas y el endurecimiento de las condiciones de financiación externa sobre las que en gran medida descansaron las distintas modalidades del regionalismo latinoamericano en la fase que ahora termina.

Junto a la caída de las materias primas, desde 2013 América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, habida cuenta de esa vulnerabilidad estructural que ha vuelto a poner de relieve el fin del ciclo de las materias primas. En primer lugar, la paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento más basado en el mercado interno que en las exportaciones a Estados Unidos y otros miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), unido a la lenta recuperación y débil crecimiento de las economías avanzadas —señal de inicio, quizás, de una fase de “estancamiento secular”— señalan los límites de un modelo de inserción internacional basado en las exportaciones hacia Asia. En segundo lugar, el estancamiento de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la aparición de las negociaciones “megarregionales” del Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) han planteado desafíos críticos para el conjunto de la región, al margen de su alineamiento “pacífico” o “atlántico”, en cuanto a desviación de comercio y de inversión, dentro y fuera de la región, en cuanto a la imposición *de facto* de reglas y estándares más exigentes, y sobre todo, en cuanto al riesgo de quedar al margen de los nuevos agrupamientos económicos, que suponen a su vez alineamientos geopolíticos de nuevo cuño más favorables a los países avanzados. El descarrilamiento de estos acuerdos a partir de 2016, con el ascenso de fuerzas de extrema derecha reticentes al libre comercio en Estados Unidos y en Europa, no supone sin embargo un escenario más favorable, pues plantea un escenario de mayor proteccionismo y nacionalismo económico con

consecuencias negativas para toda la región, y en particular para los países más abiertos a la globalización a través de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Del “regionalismo abierto” (1990-2005) a un nuevo ciclo (2005-2015)

Desde 1990 se ha establecido en América Latina y el Caribe una amplia gama de nuevos acuerdos regionales, y se renovaron algunos de los creados en la segunda mitad del siglo XX. Estos cambios respondieron, en una primera etapa que se extendió de 1990 a alrededor de 2005, tanto a las estrategias económicas liberales del denominado “regionalismo abierto”, como a la más amplia visión de gobernanza regional del llamado “nuevo regionalismo”. Sin embargo, al comenzar el siglo XXI, los cambios en la economía política internacional y en el escenario político regional dieron paso a una nueva fase, marcada por una serie de acontecimientos disruptivos: la crisis de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la retirada de Venezuela de este grupo; los cambios en Mercosur y su ampliación a nuevos miembros—Venezuela y después Bolivia— y asociados en América del Sur; y la aparición de nuevos esquemas, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los pueblos (ALBA-TCP) en 2004, la UNASUR en 2008, la Alianza del Pacífico en 2011, y la más amplia Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) ese mismo año. Estos cambios han definido un escenario “en flujo” (Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014) más complejo, diverso, e innovador. En conjunto, conformó una nueva etapa para el regionalismo latinoamericano, entre 2005 y 2015, que se ha caracterizado por importantes innovaciones institucionales, y nuevas cartografías y estrategias regionalistas, en un esquema geopolítico caracterizado, inicialmente, por la aparición de acuerdos “post-liberales”, “post-hegemónicos”, y posteriormente por la reactivación de estrategias liberales y “radiales” o de *hub and spoke*, buscando insertarse en los procesos de globalización a través de acuerdos comerciales con Estados Unidos, la UE y otros socios comerciales en el área Asia-Pacífico, que encarnarían en la ya citada Alianza del Pacífico (Motta y Ríos, 2007; Gardini, 2011; Sanahuja, 2012; Riggiozzi y Tussie, 2012; Aponte, 2014; Briceño, 2014; Bianculli, 2016).

El punto de partida: balance del “regionalismo abierto” (1990-2005)

Como se indicó, hacia 1990 América Latina definió un nuevo “mapa” regional que permaneció sin cambios por más de 15 años. La mayor parte de los países de la región —el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la CAN y el Mercosur— optaron por las estrategias del “regionalismo abierto”, y adoptaron como meta establecer uniones aduaneras con bajos niveles de protección externa para alentar la transformación productiva y mejorar la competitividad internacional. En esos proyectos convergían las visiones liberales del llamado “Consenso de Washington revisado” (Williamson 1997), y el neo-estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en relación al papel positivo de los acuerdos regionales de libre comercio para alentar ventajas competitivas dinámicas frente a la economía global “triádica” de la posguerra fría (Robson, 1993; CEPAL, 1994). Estos acuerdos también incorporaron la rica experiencia de concertación política en la región, al margen de la Organización de Estados Americanos (OEA), propiciada por las negociaciones de paz en América Central y el apoyo regional a los procesos de democratización. Incorporando algunos elementos del llamado “nuevo regionalismo” (Soderbaum y Shaw, 2003), Mercosur, la CAN y el SICA se reformaron como marcos de gobernanza “multinivel” para mejorar su capacidad colectiva en la gestión de riesgos e interdependencias. Por ello, aún manteniendo un foco esencialmente económico y comercial, adquirieron mayor perfil político, con una agenda de diálogo político y de cooperación en asuntos sociales, ambientales y de seguridad regional.

México, sin embargo, optó por un camino singular firmando en 1994 el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), pionero de los acuerdos “Sur-Norte”, y en 2000 un acuerdo similar con la UE. Por su parte, Chile dejó atrás su apertura unilateral para converger con México en la estrategia *hub and spoke* firmando una amplia red de tratados de libre comercio (TLC) orientados a diversificar de mercados, atraer inversión, y convertirse en plataformas exportadoras para el mercado global, particularmente para Estados Unidos y el área Asia-Pacífico. De esta forma, México y Chile se convirtieron en *building blocks* para conformar un Área de Libre Comercio de las

Américas (ALCA), propuesta por Estados Unidos en 1990, en cuyas negociaciones también participaban los países de la CAN, el Mercosur y SICA, desde la premisa de que por su carácter “abierto” la integración regional y hemisférica serían compatibles, hasta el fracaso y cierre de las negociaciones del ALCA en 2005.

Si se atiende a sus resultados comerciales, el ciclo del regionalismo abierto ha tenido resultados positivos. El comercio intrarregional creció más rápido que con otros destinos. Entre 1990 y 2007 las exportaciones totales de América Latina y el Caribe se multiplicaron 5,9 veces, y las intrarregionales 7,7 veces³. En el comercio intrarregional han tenido más peso las manufacturas con mayor valor agregado respecto a unas exportaciones extrarregionales que, a excepción de México, seguían dominadas por los productos primarios. Hacia 2009, las manufacturas eran el 80% de las exportaciones intrarregionales, mientras que el 55% de las exportaciones latinoamericanas a Europa y Asia eran bienes primarios. Aunque la mayor parte de esas manufacturas eran bienes de tecnología baja y media, eran más intensivas en empleo y contenido tecnológico que las *commodities*, y al igual que ciertas actividades en el sector servicios, también han sido más proclives a insertarse en cadenas regionales de valor y alentar flujos de inversión intrarregional por parte de las nuevas “multilatinas” emergentes.

El regionalismo abierto supone una etapa relativamente bien definida en el regionalismo latinoamericano, que termina hacia 2005 cuando esa estrategia, por un lado, muestra signos de agotamiento, y por otro lado, se ve cuestionada por la nueva ola de gobiernos progresistas que llegan al poder a principios de los 2000. La “doble crisis” de Mercosur (2008 y 2001-2002) y la recesión económica de 1997-2002 —que CEPAL, evocando la “década perdida” de los años ochenta, denominó el “lustrro perdido”— puso de relieve la fragilidad institucional de los esquemas de integración ante choques externos e inestabilidad macroeconómica, y la debilidad de las normas comunes frente a las respuestas unilaterales. El comercio intrarregional descendió en términos absolutos y relativos por efecto de esas crisis, en particular en CAN y Mercosur, y no creció en términos relativos cuando se inicia hacia 2003 el fuerte ciclo de crecimiento impulsado por las materias primas, pese a haberse adoptado un modelo de integración basado en la liberalización comercial. Esta aparente paradoja no solo se explica

por el fuerte aumento de las exportaciones a Asia, y en particular a China: también respondía a las limitaciones del regionalismo abierto: la baja complementariedad económica y lento desarrollo de cadenas productivas intrarregionales, la persistencia de barreras no arancelarias (BNA), los “cuellos de botella” de la falta de infraestructura regional, costes de transporte que penalizaban la competitividad, e inseguridad jurídica generada por normas e instituciones regionales frágiles y el frecuente recurso al unilateralismo.

Desde una explicación más amplia, podría decirse que hubo una implementación “parcial” y/o “selectiva” de la estrategia del regionalismo abierto (Sanahuja, 2007), al menos en su formulación cepalina original, de corte neo-estructuralista (CEPAL 1994). Por un lado, se ha enfocado a la integración “negativa” —la eliminación de barreras al comercio, de acuerdo a la definición clásica de Tinbergen— frente a la agenda “positiva” de construcción de instituciones, normas y políticas comunes. Y por otro lado, en ese enfoque liberalizador se ha centrado en la supresión de aranceles a las manufacturas y la circulación de capitales, con grados menores de liberalización en agricultura u otros bienes “sensibles”, menores avances en servicios o circulación de trabajadores, y persistencia de BNA y otras barreras físicas o fiscales. A menudo, se consideró el libre comercio como sustituto de la política de desarrollo, desaprovechando el potencial de la integración regional para desarrollar políticas de competitividad estructural en I+D, infraestructura regional, o energía. Esos déficit también son visibles en cuanto al tratamiento de las asimetrías o la agenda social y laboral de la integración.

Ha sido también un regionalismo “ligero” con escasa densidad institucional y de carácter eminentemente intergubernamental. En nombre de la soberanía —en una interpretación westfaliana tradicional— y del rechazo a burocracias supuestamente onerosas, se ha rechazado cualquier forma de soberanía mancomunada mediante la atribución de competencias a órganos con capacidad de generar un ordenamiento jurídico común. Estas preferencias expresarían el fuerte peso del nacionalismo en la cultura política de la región (Serbin 2010), su tradición de “multilateralismo defensivo” (Sanahuja, 2017), la combinación de “diplomacia presidencial” o interpresidencialismo como proceso decisorio, y el presidencialismo de los sistemas políticos internos (Ma-

lamud 2005), y la ausencia de provisiones legales en el ordenamiento interno para la trasposición de normas comunes (Closa y Casini, 2016: 133-150). Por ello, el intergubernamentalismo es más un síntoma que una causa. Un marco intergubernamental puede ser eficaz si existen mecanismos efectivos de coordinación de políticas, pero a menudo priman las agendas y los intereses nacionales. La consecuencia es la falta de normas vinculantes y de órganos y procesos decisorios con capacidad de adoptarlas y de asegurar su cumplimiento. Estas fallas institucionales contribuyen a explicar la vulnerabilidad de los esquemas de integración ante crisis a las que se responde con medidas unilaterales, como devaluaciones, aranceles, medidas proteccionistas o abuso de BNA. Este ciclo, en suma, responde a un patrón de toma de decisiones que descansa en liderazgos presidenciales fuertes que adoptan metas integracionistas tan ambiciosas como irreales, y recurren a llamamientos retóricos al unionismo latinoamericano mientras se acumulan los incumplimientos, lo que a la postre ha erosionado la legitimidad, efectividad y credibilidad de las organizaciones regionales ante sus propios miembros y los socios externos.

Por último, desde inicios de 2000 ha sido un regionalismo “disperso”, sometido a crecientes fuerzas centrífugas derivadas de la proliferación de negociaciones y compromisos comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales. La incertidumbre sobre las negociaciones de la OMC, bloqueadas desde 2003, y las expectativas abiertas por otros actores externos —Estados Unidos y su estrategia de TLC bilaterales tras el fracaso del ALCA, la UE, y otros actores en la región Asia-Pacífico— han alentado ese juego de partidas simultáneas y la aparición de compromisos comerciales que se solapan y en ocasiones son contradictorios, en particular en materia arancelaria y normas de origen (Fairlie 2007). En conjunto, los nuevos TLC “Sur-Norte” con Estados Unidos y la UE, y el fuerte aumento de las exportaciones a Asia y el consiguiente proceso de “re-primarización” de la estructura productiva y exportadora en América del Sur han supuesto una fuerte erosión de los incentivos económicos para la integración Sur-Sur, a favor de una estrategia de crecimiento de corto plazo que ha descuidado la agenda de transformación productiva y mejora de la competitividad internacional que definía la racionalidad de los procesos de integración Sur-Sur de este periodo.

Esta breve valoración no debe llevar a la conclusión errada de que el regionalismo abierto fue una estrategia fallida de integración y desarrollo. Algunos de sus resultados son activos valiosos a preservar, en particular la mejora del acceso a los mercados regionales, el mayor volumen de comercio intrarregional, la aparición de cadenas regionales de valor, el desarrollo productivo más allá de la tradicional dependencia de la región de los productos primarios, y las enseñanzas que se derivan de esta etapa para los propios procesos de integración (CEPAL, 2008b: 325).

Entre el regionalismo post-liberal y la Alianza del Pacífico (2005-2015): opciones y estrategias diferenciadas

El ciclo político progresista y la bifurcación del regionalismo: intereses vs. ideología

El regionalismo abierto puede ser interpretado como una estrategia adaptativa al nuevo escenario de la posguerra fría y el proceso de globalización, caracterizado por el “optimismo liberal” en torno a la difusión a escala global de la democracia y el libre mercado. Sin embargo, ese proceso no fue tan armonioso como se pretendía y pronto mostró sus contradicciones y límites. En América Latina, en particular, ese consenso se vio desafiado por las crisis económicas que golpearon la región desde 1994 a 2001, y el creciente malestar social con reformas económicas que no lograron abatir la pobreza y la desigualdad. Ello propició un nuevo ciclo político encabezado por gobiernos de izquierda, que impulsaron una “repolitización” de las políticas de desarrollo, las políticas exteriores y la cooperación e integración regional. Con ello, quedó atrás el periodo en el que el Consenso de Washington gozó de amplio respaldo, y se abrieron opciones para aplicar políticas de desarrollo más flexibles, diversas y heterodoxas, que además, desde 2003, van a poder apoyarse en uno de los ciclos más favorables de la historia económica contemporánea de América Latina. La región deja atrás el regionalismo abierto, en su formulación “Sur-Sur” de los años noventa, y aparecen nuevas estrategias: algunos países optan de manera decidida por la firma de TLC y la integración “Sur-Norte”. Otros giran hacia el modelo alternativo del “Socialismo del siglo XXI” (Harnecker, 2010), y

otros optaron por la más pragmática combinación de políticas del denominado “Consenso de Brasilia”, que combina algunos elementos del Consenso de Washington —estabilidad macroeconómica, prudencia fiscal, políticas favorables a la inversión extranjera— con otros tomados del desarrollismo latinoamericano —política industrial, crecimiento inclusivo y lucha contra la pobreza—, tradicional y renovado (Fendt, 2004; Burges, 2007; McDonald y Tuckert, 2009).

Esta bifurcación, que aparece en los primeros años del decenio de 2000, es la que impulsa la diferente evolución que adoptará el regionalismo y la integración regional que se ha enmarcado, de manera simplista, en la narrativa de la fractura “Atlántico-Pacífico”. Sin embargo, sería erróneo explicar esas diferencias como meras opciones ideológicas. Surgen también de las diferencias existentes en la región en cuanto a estructura de la producción y las exportaciones, y los distintos intereses ofensivos y defensivos de las relaciones económicas externas de los países de la región. El rechazo de los miembros del Mercosur a un acuerdo en la OMC en la ministerial de Cancún en 2003, así como de la propuesta estadounidense para el ALCA y de la oferta de un Acuerdo UE-Mercosur entre 2004 y 2005 responde más bien al carácter desequilibrado de las ofertas de negociación —de ahí la doctrina del G20/OMC, enunciada entonces por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, coordinador de dicho grupo, de que “un no-acuerdo es mejor que un mal acuerdo”— y a la nueva posición de los países emergentes como *veto players* en las negociaciones comerciales internacionales. Los miembros de Mercosur, y en particular Brasil, han sido renuentes a otorgar concesiones en los llamados “asuntos de Singapur” —transparencia en contratación pública, facilitación de comercio, política de competencia, comercio e inversión... —, muy sensibles para la política de desarrollo. Al tiempo, Estados Unidos y la UE han sido renuentes a cumplir los compromisos de liberalización en agricultura y de eliminación de subsidios enunciados en la “Declaración de Doha” de 2001.

Los países que posteriormente integrarían la Alianza del Pacífico, en cambio, han aceptado los TLC bilaterales que tanto Estados Unidos como la UE han impulsado ante el bloqueo del ALCA y de las negociaciones multilaterales de la OMC. Han estado dispuestos, por lo tanto, a aceptar unos acuerdos “OMC-plus” por un amplio conjunto de

razones. Entre ellas, por ser la opción lógica para mantener el acceso al mercado estadounidense y europeo ante la perspectiva cierta de perder en algún momento las preferencias comerciales unilaterales otorgadas por Estados Unidos y la UE —las contempladas por la *Andean Trade Preferences and Drug Eradication Act* (ATPDEA) estadounidense, y las del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) *plus* en el caso de la UE—, por haber sido proscritas por la OMC, y poder mejorarlas al darles carácter contractual mediante un TLC. Por otro lado, al no ser exportadores de productos agropecuarios de clima templado, ni contar con una industria necesitada de protección, como la brasileña, su cálculo de costes y beneficios y sus intereses en una negociación son muy diferentes a los de Mercosur. En otros ámbitos geográficos, sin embargo, esas diferencias no están presentes: estos países se han orientado claramente hacia el área Asia-Pacífico y en particular hacia China, con un fuerte aumento de sus exportaciones de bienes primarios a esos destinos, y en ese sentido no han sido muy diferentes a los miembros de Mercosur. La divisoria, desde esta perspectiva, no se daría entre países “atlánticos” y “pacíficos”, sino al interior de estos últimos, entre los ubicados en Suramérica, por un lado, y México, por otro, ya que este último, que al igual que Centroamérica, está cada vez más vinculado al mercado estadounidense, a través de las exportaciones manufactureras —sean de maquila, en el caso de Centroamérica, o a través de cadenas productivas más sofisticadas, caso de México— y a los ciclos económicos de ese país (Rosales, Herreros, Frohmann y García-Millán, 2013).

Significado y alcance de las opciones post-liberales: ALBA-TCP y UNASUR

Es en ese contexto en el que a mediados de esa década emerge en Sudamérica una reinterpretación del regionalismo que ha sido caracterizada como “post-liberal” (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2012) o “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012, 2017). No es este el lugar para discutir las diferencias que existen entre ambas conceptualizaciones, que en gran medida radican en sus diferentes premisas —sobre la noción de hegemonía, la caracterización del sistema internacional contemporáneo como post-hegemónico, o la supuesta naturaleza contra-hegemónica de esos modelos de regionalismo (Briceño, 2017)—, pero ambas coinciden en destacar la influencia del nuevo ciclo polí-

tico progresista para desplazar la agenda regional, antes centrada en la liberalización comercial, hacia la cooperación y el diálogo político, la búsqueda de mayor autonomía nacional y regional, y una mayor influencia en el escenario internacional. Sin embargo, su importante dimensión económica no debe ignorarse, pues el regionalismo post-liberal da un papel prominente a la cooperación regional en una agenda de “integración positiva” en campos como la infraestructura física de transporte y energía, la seguridad, la salud, y otros bienes públicos regionales.

UNASUR y ALBA-TCP, en concreto, pueden ubicarse bajo la categoría post-liberal. Mercosur también reforzó su perfil político acercándose a este enfoque. Estos tres esquemas comparten rasgos característicos que permiten agruparlos en esa categoría, si bien tienen importantes diferencias en sus metas, diseño, membresía y alcance. De hecho, también expresan la diversidad, complejidad y heterogeneidad que ha caracterizado al regionalismo latinoamericano en esta etapa, por lo que encajan mal en clasificaciones simplistas y dicotómicas.

El regionalismo post-liberal puede interpretarse como un retorno de la política a las relaciones exteriores y las estrategias de desarrollo, promovido por los nuevos gobiernos progresistas y en particular por los fuertes liderazgos de Venezuela y Brasil. Es impulsado por una visión defensiva en relación a la soberanía nacional y, como se indicó, la búsqueda de mayor autonomía respecto al mercado y la globalización, en cuanto a la política de desarrollo —vía “Socialismo del siglo XXI” o Consenso de Brasilia—, y de Estados Unidos y otros actores hegemónicos en cuanto a la política exterior, para lo que se ha recurrido a tanto de *soft* como de *hard balancing*. También busca una mayor legitimación social, aunque, como ha observado Serbin (2011b), estas iniciativas, marcadamente estado-céntricas e intergubernamentales, no han creado mecanismos institucionalizados de participación social o rendición de cuentas, y no han contribuido a promover un modelo alternativo de integración “desde abajo”, con mayor apoyo ciudadano y más amplia dimensión social.

La visión crítica de la globalización del regionalismo post-liberal se ha inscrito en discursos y políticas neo-nacionalistas, una reafirmación del principio de soberanía, y una posición defensiva frente a perspectivas cosmopolitas que reclaman una mejor gobernanza de la globalización

(Sanahuja 2017). Las tensiones entre el nacionalismo y la integración son un rasgo tradicional del regionalismo, en América latina y en otros lugares, pero este neo-nacionalismo ha planteado de nuevo difíciles disyuntivas para la construcción de instituciones efectivas y un marco normativo regional. Ello no ha impedido, no obstante, la aparición de un enfoque común sobre el derecho migratorio y un proyecto de ciudadanía suramericana, de perfil “post-nacional”, basado en la identidad y el acervo unionista latinoamericano (Acosta, 2015).

Tanto UNASUR como ALBA-TCP surgen de la crítica expresa al regionalismo abierto, pero no pueden ser consideradas iniciativas de integración en sentido estricto: su modelo institucional reconoce explícitamente la soberanía nacional como principio fundacional, y como ocurrió en la etapa anterior, responden a un diseño intergubernamental, basado en gran medida en el liderazgo presidencial —siendo, por ello, muy sensible al ciclo político— y con mecanismos decisorios basados en la regla de la unanimidad, incluso en el caso de UNASUR, que sí tiene un tratado constitutivo, un secretariado permanente, sede oficial —un moderno edificio cerca de Quito, donado por el gobierno de Ecuador—, y ha tenido un notable proceso de institucionalización. Más aún, ninguno de los dos pretende responder a los modelos tradicionales de integración económica à *la Bela Balassa*, y son compatibles con los esquemas ya existentes. ALBA-TCP ha incluido miembros de CAN, Caricom y SICA, alguno de los cuales, como Nicaragua, también eran parte de un TLC con Estados Unidos.

En particular, ALBA-TCP —que no cuenta con tratado constitutivo ni órganos institucionalizados— ha sido más un proceso político basado en el liderazgo venezolano a través de la “diplomacia de cumbres”, y un “paraguas” para mecanismos de cooperación Sur-Sur, como Petrocaribe, probablemente el más relevante de todos ellos, así como mecanismos de permuta o trueque, fuera del mercado para los intercambios de bienes y servicios (Altmann, 2011; Muhr, 2013; Aponte, 2014).

Por su parte, UNASUR fue establecida en 2008 y es, en primer lugar, una muestra de “liderazgo cooperativo” de Brasil: aunque responde a un diseño geopolítico de ese país, su viabilidad ha dependido de su capacidad de incorporar los intereses de otros países de Sudamérica. Al igual que ALBA-TCP, adopta un enfoque desarrollista de las relaciones exteriores y la integración regional, con un papel esencial del Estado

frente a las fuerzas del mercado y la centralidad del comercio del regionalismo abierto. El regionalismo y la integración se redefinen así como estrategia o instrumento de salvaguarda frente a la globalización por parte de un renovado “Estado desarrollista”. Sin embargo, ello planteó una situación paradójica: UNASUR surge a partir de la anterior Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) lanzada con la Declaración de Cusco de 2005. CSN incluyó un “pilar” de integración económica basado en la convergencia de la CAN y Mercosur en un área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), un proyecto iniciado en las Presidencias de Itamar Franco y posteriormente de Fernando Henrique Cardoso. Sin embargo, este componente fue descartado en la negociación del tratado de UNASUR, firmado en 2008, por las profundas discrepancias entre Brasil, su principal valedor, y Venezuela, que se opuso debido al supuesto carácter “neoliberal” de CAN y UNASUR (Sanahuja 2012; Borda, 2012), en gran medida por lógicas de polarización y movilización política doméstica (Serbin 2010b).

Sin componente de integración económica, y conforme a la primacía de la “integración positiva” del regionalismo post-liberal, UNASUR se ha organizado a sí mismo como foro de gobernanza regional del desarrollo en diversos sectores (Nolte, 2014; Brusz y Palestini, 2016), a través de sus 12 consejos sectoriales. Muchos de ellos han movilizad y coordinado la cooperación sectorial de los Estados miembros al margen de diferencias ideológicas, si bien el desempeño de cada Consejo es desigual debido a las diferentes expectativas e intereses, más que al factor ideológico. Mientras que algunos consejos se han enfocado al diálogo político, la definición de la agenda, o la coordinación de políticas nacionales, en otros se han puesto en marcha verdaderos programas de cooperación regional, como es el caso de la salud (Riggirozzi, 2014; Agostinis, 2016), y la infraestructura regional de transporte (Palestini y Agostinis, 2014). Ello es muestra del común interés por el desarrollo regional, las dimensiones sociales del regionalismo y los cuellos de botella de infraestructura que obstaculizan la integración del mercado regional y la competitividad de la región. En este último ámbito UNASUR hizo suya la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), iniciada anteriormente y de manera independiente, con el apoyo de los bancos regionales, y posteriormente incorporada como uno de los pilares de la CSN. Sin embargo, las diferentes posiciones de Venezuela y Brasil

en materia de energía —biocombustibles, o integración física vía el fallido “Gran Gaseoducto del Sur” o el “anillo del gas” suramericano— han condicionado seriamente la cooperación regional en este ámbito.

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ha sido uno de los más activos y ha conocido un mayor grado de institucionalización, con el establecimiento de un Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), y una Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE), aún pendientes de consolidación (Sanahuja y Verdes-Montenegro 2014; Agostinis 2016), y, de nuevo, metas de autonomía regional en este ámbito (Weiffen, Wehner y Nolte, 2013). La cooperación sectorial también se ha extendido al ámbito financiero, con resultados desiguales. ALBA-TCP ha establecido un útil mecanismo regional de compensación de pagos, el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE). Sin embargo, el proyecto del Banco del Sur, lanzado en 2007 como alternativa contra-hegemónica a las instituciones de Bretton Woods y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha avanzado con lentitud, tiene una membresía más limitada que la propia UNASUR, y no es hasta diciembre de 2016 cuando se crea su directorio ejecutivo, solamente con cuatro de los Estados miembros (Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela), con la significativa ausencia de Brasil, aún con el gobierno petista, que sin embargo se implicó en la creación del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, creado en 2014.

Finalmente, UNASUR ha tenido en la gestión de crisis una de sus áreas de cooperación y diálogo político más activas, y es también un ámbito en el que se han manifestado las aspiraciones de autonomía a las que responde esta organización, ya que esta ha sido tradicionalmente un ámbito de actuación reservado a la OEA. Como caso de éxito, UNASUR tiene en su haber la intervención en Bolivia en 2008, atajando el enfrentamiento armado y el riesgo de secesión en ese país. También medió positivamente en las disputas bilaterales entre Colombia y Venezuela, y en la disputa surgida con el acuerdo de establecimiento de bases militares de Estados Unidos en Colombia, que posteriormente no se materializó, logrando que se reconociera la dimensión regional de esta cuestión, y el establecimiento de nuevas medidas de transparencia y confianza mutua. Tras la asonada policial de 2011 en Ecuador, el Tratado de UNASUR incorporó una cláusula democrática y un mecanismo de sanción que ha ampliado sus capacidades de pre-

vención y gestión de crisis. El establecimiento de un Consejo Electoral de UNASUR también fortalece esas capacidades, aunque se orienta también a competir con la OEA y evitar interferencias externas a la hora de avalar elecciones. Se trata, no obstante, de mecanismos poco institucionalizados y al igual que en otras organizaciones regionales, permiten un alto grado de discrecionalidad en su interpretación y aplicación por parte de los Estados miembros, lo que los hace muy dependientes del consenso presidencial y limita su alcance a los países de menor tamaño. La sesgada actuación de UNASUR en la crisis política de Paraguay de 2012, y la débil capacidad de mediación mostrada en la crisis de Venezuela de 2015 y 2016 revela la debilidad de esta cláusula y de la Secretaría General para su aplicación, y parece mostrar que dicha cláusula está más diseñada como mecanismo de respaldo a los gobiernos de la región ante interferencias externas, que como verdadero mecanismo de defensa de la democracia (Closa, Castillo y Palestini, 2016; Tussie, 2016)⁴.

Como se ha indicado, aún dentro de su común perfil “post-liberal”, ALBA-TCP y UNASUR tienen marcadas diferencias en cuanto a su diseño, alcance, metas, orientación y viabilidad. En el caso de la primera, está muy condicionada por su escasa institucionalización, por su marcado perfil ideológico y por ser, por ello, contingente al ciclo político y al voluntarismo político que comporta el liderazgo de Venezuela, a su vez condicionado por un modelo “rentista” que la caída de los precios del petróleo hace inviable (Serbin, 2011a). UNASUR también se ha visto afectada por las fracturas políticas presentes en Sudamérica, pero paradójicamente pueden haber sido más relevantes los que han surgido entre Venezuela y Brasil, que entre países “Atlánticos” y “Pacíficos”, que no han impedido que exista diálogo político permanente y una activa cooperación sectorial en el seno de esta organización, aunque al coste de verse privada de un “pilar” de integración económica. El fin de la bonanza de las materias primas, el cambio de ciclo económico, la relativa introspección de los gobiernos suramericanos y, como se indicará, la aparición de CELAC, ha reducido el alcance de la “diplomacia presidencial” de la que dependía la agencia de UNASUR, lo que en parte explica que su perfil sea más bajo y se relacione con el mayor activismo de su Secretaría General. Pero esta organización, en contraste con ALBA-TCP e incluso la Alianza del Pacífico, muestra un mayor grado de institucionalización y por ello

puede tener continuidad más allá del cambio de ciclo político que la región atraviesa a partir de 2015-16.

La opción globalista: la Alianza del Pacífico

Junto al papel que puedan haber jugado las preferencias ideológicas, el perfil exportador y el cálculo de intereses comerciales explicarían que un grupo de países —Chile, Colombia, México y Perú— hayan mantenido y profundizado una estrategia de integración de corte liberal a través de la llamada Alianza del Pacífico. Si bien la Alianza da continuidad a la estrategia del regionalismo abierto de los años noventa, difiere de ésta al optar por una integración económica profunda con TLC bilaterales Sur-Norte, ya adoptada por México y Chile, pero que en el caso de Perú y Colombia —que siguen siendo miembros de la CAN—, significó forzar una decisión en este grupo para dejar atrás el objetivo de establecer una unión aduanera, y limitar su alcance a una zona de libre comercio, de forma que dichos TLC bilaterales fueran factibles.

En cuanto a su proyección hacia Asia, la Alianza parte de una iniciativa con un mayor número y diversidad de miembros, la “Iniciativa del Arco del Pacífico” (Briceño, 2010), pero los cuatro países citados deciden avanzar más rápido alcanzando en 2011 un acuerdo político para crear este grupo, con una agenda común “de integración profunda”, y una clara vocación integrarse y adaptarse a la globalización a través de su inserción en las cadenas productivas del área Asia-Pacífico, considerada la de mayor potencial dinámico para el futuro, coordinando sus políticas exteriores para proyectarse hacia esa región (Oyarzun y Rojas, 2013; Rojas y Terán, 2016).

Cabe observar, no obstante, que los objetivos de libre circulación adoptados por la Alianza del Pacífico —de bienes, servicios, capitales y personas— no son distintos a los contemplados por la propia CAN o los que pudieran alcanzarse en el marco de los acuerdos ALADI ya existentes para conformar el área de libre comercio de Sudamérica. Los miembros de la Alianza, además, mantienen su membresía plena en los acuerdos de integración ya existentes, como CAN y ALCAN. El elemento nuevo es la voluntad de materializarlos con mayor rapidez y profundidad, y la participación de México. En febrero de 2014 la Alianza concluyó un acuerdo para eliminar inmediatamente los aranceles

del 92% de los bienes y servicios, mientras que el 8% restante —sobre todo los productos agropecuarios— se suprimirá gradualmente en un período de 17 años. También se han tomado medidas para eliminar los visados para el turismo y los empresarios. En 2010 se inició un proceso de integración de mercados financieros y bursátiles con el establecimiento del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). Y existe una incipiente agenda de cooperación sectorial que incluye el establecimiento de misiones diplomáticas conjuntas, en política ambiental y contra el cambio climático, y programas de cooperación en la enseñanza superior.

Insistir en la reducción de aranceles no supone, sin embargo, que el comercio intrarregional vaya a crecer, pues no es ese el obstáculo que impide su expansión. En 2014 las exportaciones intrarregionales de la Alianza del Pacífico oscilaron entre el 9,1% del total en Perú, y 2,1% en México, dada la fuerte orientación de este último país hacia Estados Unidos. Además, entre 2012 y 2014 ese porcentaje disminuyó en todos los casos salvo en Perú. Los principales obstáculos son ya conocidos: la baja complementariedad económica de estos países, con la excepción de México cada vez más orientados a las *commodities* para los mercados asiáticos, y los elevados costes de transporte y comunicaciones.

Por ello, quizás el verdadero significado de la Alianza del Pacífico radica en otros aspectos. Si bien la Alianza se presenta como proyecto desideologizado e insiste en su carácter “pragmático” y “eficaz”, es visible su alto perfil ideológico y su intención de erigirse en una alternativa atractiva ante los mercados y los socios externos, como Estados Unidos y la UE, resaltando las diferencias frente al eje bolivariano. Por ello, Nolte (2016) la considera, sobre todo, un ejercicio reputacional y de *nation-branding* a través del regionalismo, que sería difícilmente imaginable sin la contraimagen del ALBA-TCP y la divisoria “Atlántico-Pacífico”. El peso económico y la posición favorable al mercado y a los intereses empresariales han suscitado gran interés dentro y fuera de América Latina, convocando a un gran número de observadores, incluso miembros de ALBA-TCP y Mercosur. Antes del cambio de ciclo político en la región ya existía una agenda de trabajo para promover la convergencia entre la Alianza y Mercosur (CEPAL 2014), pero los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina y Brasil han hecho gestos aún más evidentes de acercamiento⁵.

Finalmente, la Alianza del Pacífico comparte con los otros agrupamientos regionales la preferencia por bajos niveles de institucionalización y un diseño netamente intergubernamental, con el acostumbrado esquema de una presidencia rotatoria, un consejo de Jefes de Estado y de gobierno, consejos ministeriales, regla del consenso, un método de trabajo basado en cumbres regulares, y ausencia de secretariado permanente.

Más allá de la fractura “Atlántico-Pacífico”: CELAC como nuevo mecanismo regional de concertación

La creación formal de CELAC en la Cumbre de Caracas de diciembre de 2011, culminando un proceso nacido en la “Cumbre de la Unidad” de Costa de Sauípe (Brasil), en diciembre de 2008, ha añadido un mecanismo adicional de gobernanza regional en América Latina. Organizada, de nuevo, con la lógica presidencialista de la “diplomacia de cumbres”, CELAC es un foro de diálogo político al interior de la región y para su proyección externa. Sobre esta última, es un foro de concertación⁶ de políticas exteriores que recoge el acervo del Grupo de Río y lo eleva al nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. *Ad intra*, promueve la convergencia de los grupos regionales buscando su “complementariedad”, y la definición de una agenda multidimensional que ya abarca diálogos entre 30 sectores y 21 ejes temáticos, aunque en la mayoría de ellos está más centrado en la definición de las agendas que en políticas o programas concretos.

Desde el punto de vista institucional difiere de la OEA y UNASUR en su carácter no institucionalizado, pues no cuenta con tratado constitutivo ni órganos permanentes. Opera a partir de una presidencia pro-témpore rotatoria y una *troika* para asegurar la continuidad de sus trabajos, si bien se ha dotado de un sistema de consulta de emergencia y un procedimiento de aprobación tácita que podría ser más rápido y efectivo que el del Grupo de Río.

La relevancia de CELAC radica en su alcance regional, como entidad que reúne a todos los países de la región, y en particular al Caribe, y ha permitido el retorno de México en la dinámica regional, de la que había quedado relativamente aislado a causa tanto de su apuesta nor-

teamericana, como de la estrategia suramericana de Brasil. Más allá de su cobertura geográfica, al reunir a todos los países a pesar de sus diferencias —de ahí su lema “unidad en la diversidad”—, CELAC se configura como instancia de “multilateralismo pluralista” que canaliza la común voluntad de autonomía y cooperación en la agenda regional, y al tiempo establece sus límites.

La CELAC tiene potencial para generar bienes públicos regionales en los campos de la estabilidad política y la democracia, el desarrollo, la paz y la seguridad (Rojas Aravena, 2012), si bien en esta actuación no se pretende de ningún modo reemplazar el papel de la OEA o de otros organismos regionales como Mercosur o UNASUR. A través de la “Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia” de 2011, la CELAC también cuenta con un procedimiento y opciones en esta materia que van desde la mediación hasta las sanciones.

En cuanto a la dimensión externa, CELAC hace especial hincapié en la coordinación de la política exterior, con el objetivo de fortalecer la condición de actor o *actorness* de la región —es decir, su presencia, voz, influencia y medios de acción, y en suma, su agencia— en organizaciones internacionales y foros multilaterales, adoptando posiciones comunes ante la agenda global y en defensa de lo que se denomina “intereses latinoamericanos y caribeños”. En este sentido, la CELAC retoma el acervo histórico del Grupo Río y el legado de la contribución de América Latina al multilateralismo ya la elaboración del derecho internacional. Un hecho revelador es que la CELAC ha sido designada de manera expresa como la interlocutora regional ante la UE, y a través de su presidencia y de la troika inició en 2012 un diálogo político regular con actores estratégicos como India, China, Corea del Sur, Turquía, Japón, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Federación Rusa.

De esta manera, CELAC puede dar forma a las expectativas e incentivos para la concertación política, movilizar la acción colectiva de la región dentro de una identidad “unionista” y “regionalizar” las opciones nacionales de política exterior de sus miembros. Por esta razón, CELAC puede canalizar y atemperar las divisiones entre Norte y Suramérica y entre gobiernos conservadores y progresistas (Llenderrozas, 2012), aunque dada la heterogeneidad de la región y las limitaciones inherentes a su diseño intergubernamental, cualquier consenso estaría basado en el mínimo común denominador. Un ejemplo es el consenso regional

alcanzado en torno a la normalización de relaciones con Cuba, y su retorno a las relaciones hemisféricas y en particular a la Cumbre de las Américas. Que se haya alcanzado un acuerdo sobre esa cuestión, que por su relevancia política y significación simbólica, tanto en la región como de cara a la relación con Estados Unidos ha enfrentado tradicionalmente a las políticas exteriores de la región, mostraría el alcance de CELAC como foro de concertación política, y de nuevo pone en cuestión la narrativa sobre la divisoria “Atlántico-Pacífico”.

Fin del ciclo de las materias primas: los retos de una globalización en crisis

A pesar de las profundas diferencias en cuanto a la política económica y los enfoques de la democracia, los países neo-desarrollistas “atlánticos”, así como los liberales “pacíficos”, disfrutaron de un extraordinario ciclo de crecimiento económico, impulsado principalmente por una bonanza exportadora de productos básicos hacia las economías emergentes de Asia, con la notable excepción de México y Centroamérica y el Caribe, debido a sus fuertes vínculos económicos con Estados Unidos. Este ciclo, a través del cual la región se insertó en la dinámica más amplia de la globalización, ayudó a expandir el empleo, los salarios y la demanda interna, en una retroalimentación positiva con el aumento del consumo y la inversión pública y privada, en particular en infraestructura. El gasto social también aumentó, y la mayoría de los países, al margen de su ideología, adoptaron programas de reducción de la pobreza basados en transferencias monetarias condicionadas. La región también fue capaz de capear la crisis iniciada en 2008, de manera que algunos líderes latinoamericanos vieron a los países de la OCDE sumidos en la crisis con un indisimulado sentimiento de *schadenfreude*. En resumen, los nuevos regionalismos de 2005-2015, las políticas exteriores más ambiciosas y asertivas, los liderazgos regionales y el mayor activismo de la cooperación Sur-Sur deben verse en el contexto más amplio del proceso de globalización, en particular en su fase previa a la crisis. Esa fase, dinamizada por la expansión económica del área Asia-Pacífico, alimentó ese notable periodo de crecimiento económico y generó los excedentes fiscales que hicieron posible ese ascenso de América Latina en la escena global.

El fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado, en un contexto más amplio, como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008. Responde a una menor demanda global inducida por el débil crecimiento económico internacional, así como por la paulatina reorientación de la economía de China hacia un modelo de desarrollo con menor demanda de recursos naturales, más centrado en el mercado interno, y menos en las exportaciones a Estados Unidos y la OCDE. En retrospectiva, puede afirmarse que la menor incidencia de la crisis global en América Latina entre 2008 y 2013 fue la consecuencia de las políticas expansivas adoptadas por China y por Estados Unidos en ese periodo, más que de un supuesto ascenso autónomo del Sur, y la retirada de los estímulos desde 2015, junto a la débil recuperación global, sería la causa primaria de que la recesión haya llegado finalmente a América Latina. Con ello, la región estaría viéndose forzada a admitir que está más globalizada de lo que habitualmente se asume, en particular desde las perspectivas más nacionalistas y autonomistas que han asumido los gobiernos progresistas desde inicios de los 2000.

Cabe, sin embargo, una interpretación más amplia: que el proceso de globalización, en la forma que ha adoptado desde los años noventa, esté en crisis, y que la profunda recesión económica iniciada en 2008 sea una manifestación de sus límites y contradicciones. Una globalización en crisis, o “sometida a tensiones”, según lo expresa CEPAL (2016), plantea de manera inmediata riesgos y desafíos para una América Latina que ha aumentado su vulnerabilidad externa: los derivados de un escenario económico global de débil crecimiento, con menores exportaciones, creciente aversión al riesgo, y mayor volatilidad financiera. A ello se suma la incertidumbre y riesgos que afectan a la gobernanza de la globalización, con un sistema multilateral cuestionado y en peligro de fragmentación ante el ascenso del megaregionalismo y el nacionalismo rampante tanto en la OCDE como en algunos de los países emergentes. El giro hacia la derecha de la región, en una tendencia que parece haberse iniciado con los cambios de gobierno en Argentina, Brasil o Perú, tiene como objetivo declarado “volver al mundo” y reinsertarse en las dinámicas de la globalización, a través del libre comercio. Paradójicamente, ello ha ocurrido en un momento de bloqueo de las negociaciones comerciales multilaterales y de viraje, liderado por los países de la OCDE, hacia clubes comerciales cerrados como el TTIP o el TPP, en los que América Latina no encuentra fácil

acomodo, y posteriormente a una etapa de nacionalismo rampante que incluso puede hacer inviables dichos acuerdos, y dar inicio a una etapa de revisión en clave proteccionista de los ya en vigor.

El fin de la bonanza de las materias primas y la vulnerabilidad externa de la región

Desde 2013 la caída de los precios de las materias primas, el deterioro de los términos de intercambio y la desaceleración del crecimiento económico marcaron un punto de inflexión, particularmente para los exportadores sudamericanos de bienes primarios, fueran “atlánticos” o “pacíficos”. Como se indicó, en ambos grupos encontramos rasgos estructurales comunes en cuanto a su inserción en la economía global, en concreto su creciente grado de dependencia de los bienes primarios y la mayor participación de los mercados asiáticos en el ciclo expansivo anterior. Como señaló la CEPAL, la región experimentó un intenso proceso de “re-primarización” de su canasta exportadora. En 2014, las materias primas representaban más del 80% de las exportaciones totales de nueve países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) y entre 60 y 80% en otros cinco (Argentina, Brasil, Guatemala, Nicaragua y Uruguay). En otros países, esa proporción se situaba por debajo del 50%, con México en la posición más baja, con sólo 21,8%. En 2015, la menor demanda de China y de otros importadores de materias primas, y cambios de estrategia de países exportadores de petróleo, en especial Arabia Saudí, significaron otra fuerte caída de los precios, con una perspectiva débil para los próximos años (FMI, 2015; Giordano 2016). 2015, en particular, ha dado lugar a los peores indicadores en muchos años: las exportaciones de la región, según CEPAL (2016), cayeron -14,7% en el conjunto de América Latina y el Caribe, y hasta -22,1% en América del Sur, con -22% en Mercosur, -15% en la Alianza del Pacífico —gracias al mejor desempeño de México—, llegando al -26,3% en la CAN. El retroceso del comercio intrarregional ha sido inferior: -15,2% para el conjunto de América Latina y el Caribe, -11,7% en Mercosur, -12% en la Alianza del Pacífico, -19% en la CAN, y -1,3 en Centroamérica. En 2016 ese retroceso se ha atenuado, pero Sudamérica, en particular, sigue registrando indicadores negativos (Giordano 2016). La explicación de estas cifras se debe más a la estructura exportadora de cada país, que a la ubicación de su política económica en el eje Atlántico o Pacífico.

El final de esa bonanza no sólo está en el origen de la recesión económica que afecta a la región y en especial a algunos países, sin por ello ignorar los actores de crisis específicos en algunos países, que explican su mayor retroceso, como es el caso de Brasil o Venezuela. También hace reaparecer el espectro de la “maldición de los recursos” de las economías latinoamericanas y sus históricos ciclos de auge y caída.

Entre 2013 y 2016 han surgido cuatro factores de vulnerabilidad estructural interrelacionados, situando a la mayoría de los países en una encrucijada. En primer lugar, como se indicó, la desaceleración económica mundial y la caída de la demanda de exportaciones desencadenaron un ciclo recesivo de menor inversión y consumo, aumento del desempleo y disminución de los ingresos fiscales. Las economías latinoamericanas cayeron un -0,4% en 2015, y -0,9% en 2016. En América del Sur la caída fue de -1,6% y de -2,2% en esos dos mismos años, siendo más acusada en Argentina, Brasil y Venezuela, y más favorable en Bolivia, Panamá, México y los países centroamericanos. Más allá de las cifras específicas, América Latina y China se enfrentan al riesgo de caer en una “trampa de ingreso medios” interconectada, y América Latina parece estar pagando el alto coste de no haber aprovechado la bonanza de exportación para mejorar la productividad, diversificar las economías, y reformar las políticas públicas para impulsar el crecimiento, que habrían sido más factibles en el periodo de bonanza exportadora. (OCDE, 2015b).

Un segundo factor de gran riesgo se encuentra en la eventualidad de choques financieros externos que pudieran ser provocados por el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos, y una caída repentina de la financiación externa, en un contexto de déficit creciente en el saldo de la cuenta corriente. Es cierto que la mayoría de los países están en mejor situación que en los años ochenta en cuanto a niveles de endeudamiento público, y el impacto podría ser menor a causa del gradualismo con el que se ha acometido el fin de las políticas expansivas por parte de la Fed a partir de diciembre de 2015, pero este riesgo no debe menospreciarse. En 2015, los saldos en cuenta corriente presentaron cifras negativas para la mayoría de los países, que oscilaron entre el 0,3% -0,4% del PIB para Argentina y Chile, -2% para México, aproximadamente -4% para Brasil y Perú y -5% para Colombia. Una actualización de 2015 del índice de riesgo de “congelación de capital”

(*The Economist*, 2015a) puso a Venezuela en primer lugar, pero México, Colombia, Perú y Brasil, en este orden, fueron los siguientes países latinoamericanos en el ranquin, situándose entre los diez más vulnerables del mundo, y su filiación “pacífica” o “atlántica”, de nuevo, no es un factor explicativo relevante en la posición de riesgo de cada país.

De particular importancia en este contexto es el fuerte aumento de la deuda corporativa y el riesgo asociado, impulsado por el fuerte aumento del crédito en un contexto de políticas monetarias expansivas. La deuda de las firmas no financieras en América Latina ha aumentado de unos 170.000 millones de dólares en 2010, a 383.000 millones en 2015 (Cáceres y Rodríguez, 2016). Si bien Argentina y Brasil presentan mayores riesgos por sus condiciones macroeconómicas, países como Colombia y Perú también se han visto afectados por la creciente aversión al riesgo de la región.

Un estudio de Abeles y Valdecantos (2016) muestra que entre 2005 y 2015 en siete de los diez países considerados empeoraron sus indicadores de vulnerabilidad “real” o exportadora; en nueve los de vulnerabilidad financiera; en cinco empeoraron ambos, ninguno experimentó mejoras en los dos, y en todos era peor el balance por cuenta corriente. En 2015 esa vulnerabilidad sería mayor que en 2008, a pesar del aumento en muchos países de las reservas internacionales. En conjunto, el ciclo de las *commodities* no habría supuesto avances en el proceso de transformación estructural de la región, con mayor diversificación de las exportaciones, al tiempo que se produjo un mayor grado de apertura financiera —incluso en países con gobiernos de izquierda— como legado del ciclo de políticas liberales de años anteriores. Ello ocurre en un contexto de caída de la inversión extranjera —con mínimos registrados en 2015— y de mayor aversión al riesgo y volatilidad en los mercados financieros

Hay que recordar al respecto que para la región el comportamiento del sector exterior —en particular, las exportaciones y el acceso a financiación externa— sigue siendo el principal determinante del margen de maniobra para adoptar políticas contra-cíclicas. Y ello conduce a un tercer factor de riesgo: el deterioro de las balanzas fiscales, causado tanto por el retroceso económico general, como por la caída de los ingresos procedentes de los recursos naturales. En el contexto de la bonanza de las materias primas, estos aumentaron su participación en los

ingresos gubernamentales en la mayoría de los países, particularmente en Sudamérica (OCDE, 2015a). En promedio, entre 1998 y 2008 la aportación de los recursos naturales a los ingresos tributarios totales pasó del 19% al 32%. Desde 2015, la caída de precios de los productos básicos —en particular, el petróleo— también supone menores ingresos fiscales (OCDE, 2015a: 47), mayores exigencias de ajuste y recortes en la inversión pública, con efectos pro-cíclicos y/o menor espacio fiscal para políticas contra-cíclicas (CEPAL, 2016).

En cuarto lugar, la tendencia a la mejora de las condiciones sociales de 2003-2013, específicamente la pobreza y la desigualdad, ya está siendo revertida. Entre 2014 y 2015, por primera vez desde la crisis global de 2008, las cifras de desempleo aumentaron, en particular para las mujeres y para los jóvenes, así como el empleo informal, con la consiguiente pérdida de calidad del empleo. El proceso de ascenso de las clases medias es tal vez el cambio social más importante de la región en las últimas décadas, pero podría verse comprometido. Hay unos 220 millones de latinoamericanos que, según el Banco Mundial, serían “vulnerables”, al contar con empleos precarios sin protección social. La recesión podría empujarles de nuevo a la pobreza. Los avances en el empleo y los salarios explican aproximadamente el 70% de la reducción de la pobreza de 2003 a 2012, y el resto es el resultado de los programas sociales (Banco Mundial, 2014). Los programas de transferencias condicionadas y otras redes de seguridad se aplican ahora en 22 países de América Latina y el Caribe, ya sea con gobiernos liberales o progresistas. Protegen a aproximadamente 132 millones de personas, uno de cada cuatro latinoamericanos, con un gasto agregado de sólo el 1,39% del PIB regional, menos que los subsidios a la energía, o una tasa evasión fiscal que se calcula en el 6,6% (Banco Mundial, 2015). Si el ajuste fiscal en respuesta a la crisis afecta a estos programas, puede tener consecuencias sociales muy graves, poniendo en riesgo las metas de la región en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible⁷.

Del megaregionalismo al repunte del nacionalismo económico: crisis en la gobernanza de la globalización

América Latina también se enfrenta a otros riesgos a mediano y largo plazo relacionados con la reordenación global de los mercados y la geopolítica, y la creciente tensión a la que está sometido el sistema

multilateral para asegurar una gobernanza efectiva, representativa y legítima de la globalización. El sistema multilateral heredado del periodo de posguerra responde, por un lado, a una visión tradicional del principio de soberanía que dificulta la acción colectiva frente a los problemas transnacionales asociados a la globalización. Por otro lado, se trata de un “multilateralismo hegemónico” con reglas e instituciones cada vez más cuestionadas por los países emergentes y la sociedad civil global en cuanto a su representatividad y legitimidad.

En ese escenario, se recurre a establecer grupos “G” que, en vez de contribuir a un “nuevo multilateralismo” universalista, más legítimo y eficaz, son un elemento adicional en la crisis y la creciente fragmentación del sistema multilateral. En particular, aparecen nuevos arreglos monetarios y financieros regionales ante las carencias del sistema de Bretton Woods y los frenos a la reforma establecidos por los países avanzados, como ilustra la iniciativa BRICS de establecer el Banco de Desarrollo y el Acuerdo de Reserva Contingente (CRA, por sus siglas en inglés). Esta tendencia es aún más visible en el comercio mundial, en el creciente número de acuerdos y negociaciones regionales “OMC Plus”, así como en la incapacidad para llevar a buen puerto la ronda de Doha de la OMC. A pesar de algunos acuerdos parciales alcanzados en la OMC, el pesimismo sobre un acuerdo global impulsó una “globalización regionalizada” a través de clubes comerciales cerrados (Peña 2014), que podrían entrañar costes elevados al fragmentar el comercio mundial, generando efectos discriminatorios para terceros⁸.

En esta tendencia se inscriben las negociaciones “mega-regionales” del TPP, concluidas en octubre de 2015, las del TTIP, que mantienen Estados Unidos y la UE desde 2013, y las de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP, por sus siglas en inglés), estas últimas impulsadas por China en respuesta al TPP. Los países involucrados en estas negociaciones representan, en conjunto, en torno al 70% del comercio internacional de bienes y servicios de América Latina y son las fuentes más importantes de inversión extranjera directa (IED), por lo que su desarrollo es determinante para su inserción internacional. Es difícil estimar su efecto concreto, en caso de ser finalmente aprobados. De acuerdo con la valoración de impacto del TTIP encargada por la Comisión Europea (Francois, 2014), el efecto neto para el año 2027 sería un aumento del 0,7% al 1,4% del PIB agregado de los países que

no forman parte del acuerdo. Sin embargo, también habría efectos negativos para los no miembros. Los estudios sobre el TTIP del instituto alemán Ifo (Ferbeldmayr *et al.*, 2013, 2014) identifican amplios efectos de desviación del comercio, particularmente perjudiciales para los BRICS y los países latinoamericanos. Estos variarían en función de su particular estructura económica y de sus estrategias comerciales (BID-INTAL, 2013), aunque a largo plazo afectaría negativamente a toda la región, ya sea “Pacífica” o “Atlántica”, siendo más afectados aquellos con mayores exportaciones a Estados Unidos y la UE, y menos los que están más vinculados a Asia y en especial a China (Freytag *et al.*, 2014; Manrique y Lerch, 2015; Pérez-Rocha, 2015; Schmieg 2015).

Respecto al TPP, también existirían esos efectos para los no miembros, como Colombia (Petri y Abdul-Rahem, 2014; Estevaordal, 2015), y en países que ya tienen TLC con la UE y Estados Unidos, este acuerdo podría mejorar el acceso a este último mercado y fomentar las inversiones europeas para acceder a los mercados asiáticos.

Más relevante es el hecho de que estas negociaciones debilitan el sistema multilateral de comercio y la OMC, y ponen en cuestión su sistema de solución de controversias, que ha respondido relativamente bien a las demandas de los países en desarrollo (Peña, 2014). Traslada fuera del marco multilateral la definición de normas en materias como las normas ambientales y laborales, los derechos digitales y datos, o la solución de diferencias entre corporaciones y Estados, definiendo estándares más exigentes para América Latina. Por todo ello, el TPP y el TTIP reflejan objetivos que van más allá del comercio y tienen claras implicaciones geopolíticas. Podrían verse como una respuesta estratégica de Estados Unidos y el área del Atlántico Norte al ascenso de los países emergentes, que han sido excluidos de estas negociaciones (Falk y Unmüßig, 2014; Dieter, 2014; *The Economist*, 2015b). El TTIP actualiza el tradicional alineamiento de Estados Unidos y la UE como *rule-makers*, ahora desde fuera de la OMC, una vez que las economías emergentes lograron poder de veto en esta organización, con lo que éstas —y en particular, América Latina— se enfrentarían al riesgo de quedar al margen de los nuevos agrupamientos económicos.

El ascenso de fuerzas de extrema derecha reticentes al libre comercio en Estados Unidos y en Europa entre 2015 y 2016 supone, sin embargo, un escenario más desfavorable de creciente proteccionismo y nacio-

nalismo económico, de consecuencias negativas para toda la región, especialmente para países más abiertos a la globalización a través de TLC con Estados Unidos y la UE. Se ha gestado, con ello, una situación paradójica: el giro a la derecha que han dado algunos países de la región —en particular, Argentina del Gobierno de Mauricio Macri, y el Brasil post-*impeachment* de Michel Temer—, responde, entre otras razones, a la voluntad de “volver al mundo” y aprovechar las ventajas y oportunidades que ofrecería la globalización mediante políticas económicas liberales, por un lado, y políticas exteriores y estrategias regionalistas, por otro, que se describen como más abiertas y pragmáticas que las mantenidas por los gobiernos anteriores. Ambos países, en particular, promueven un Mercosur más abierto y flexible —aunque Argentina no comparte la visión del canciller brasileño, José Serra, para permitir negociaciones bilaterales de sus miembros con países terceros—, que pueda converger con la Alianza del Pacífico —Argentina es país observador en este grupo desde mayo de 2016—, y que avance en las negociaciones comerciales con la UE. Igualmente, la idea de un TLC con Estados Unidos reapareció en la visita del presidente Obama a Argentina en marzo de 2016.

Ese giro “globalista”, sin embargo, se produce en un momento en el que los principales socios comerciales extra-regionales de América Latina empiezan a adoptar posiciones menos favorables a ese proceso: en unos casos giran hacia políticas más centradas en su mercado interno —caso de China—, o se muestran menos favorables al libre comercio, como ocurre en la UE y Estados Unidos. En este último país, tras el triunfo de Donald Trump, parece improbable la ratificación del TPP y que continúen las negociaciones del TTIP, y se anunciado igualmente la intención de revisar TLC vigentes —en particular, el ALCAN— desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas. De igual manera, en la UE aumenta la oposición al libre comercio —así lo indican las dificultades para la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés)—, y los gobiernos de Francia y de Alemania se han posicionado en contra de las negociaciones del TTIP y de otras negociaciones comerciales —como el acuerdo UE-Mercosur— en respuesta a demandas de un electorado más inclinado a la extrema derecha, que de manera creciente cuestiona las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Conclusiones y perspectivas

En torno a 2005, América Latina inició un nuevo ciclo en las estrategias y las cartografías del regionalismo y la integración regional. Ese ciclo responde, a su vez, a una etapa de fuerte crecimiento económico impulsado por las dinámicas de la globalización en su fase anterior a la crisis financiera, que impulsó el ascenso de los países emergentes, un rápido proceso de desplazamiento de la riqueza y el poder hacia Asia, y una fuerte demanda de materias primas que explica, en buena medida, esa fase económica expansiva. Las distintas opciones políticas e ideológicas que han signado ese periodo explican en parte las distintas formas que ha adoptado el regionalismo latinoamericano, que incluye desde un significativo número de TLC Norte-Sur con socios externos, dando paso a la Alianza del Pacífico, la reorientación y crisis de la Comunidad Andina, la aparición de un regionalismo post-liberal a través del ALBA-TCP, de UNASUR y de un Mercosur con un perfil más político, y la aparición de mecanismos regionales para el diálogo político y la concertación como CELAC.

Esos cambios se han presentado a menudo como resultado de una profunda división ideológica y geopolítica, en la que se ha basado la narrativa de una región “fracturada”, con “dos Américas Latinas” —Atlántica y Pacífica—, utilizada a menudo como la principal explicación de la política y la economía latinoamericanas contemporáneas. Evidentemente, existen divergencias ideológicas y han tenido un papel relevante en ese proceso, pero se trata de una descripción unidimensional y simplista. En realidad, se ha utilizado para el enmarcado o *framing* de una agenda de movilización y de polarización política, y por ello, es inadecuada para aprehender las complejidades de la América Latina contemporánea. A la postre, esa descripción oscurece más que aclara la comprensión del regionalismo y la integración regional en la etapa 2005-2015.

Frente a esa narrativa de las “dos América Latinas”, en este artículo se ha argumentado que el regionalismo y las estrategias de política exterior de América Latina muestran un patrón más complejo de relaciones, membresías y filiaciones que la brecha Atlántico-Pacífico. Con este propósito, estas páginas valoran brevemente los orígenes, la evolución y los resultados de las estrategias del regionalismo abierto de 1990 a 2005, para explicar cómo y por qué el regionalismo latinoamericano

evolucionó desde mediados de los años 2000 hacia estrategias divergentes sobre comercio y liberalización económica. Al mismo tiempo hubo un movimiento de convergencia hacia la UNASUR y la CELAC que parece responder a una voluntad común de mejorar la gobernanza regional a través del diálogo político, la concertación y la cooperación en varios campos, así como la coordinación de la política exterior para fortalecer la autonomía regional, la condición de actor (*actorness*) y la agencia de la región. Ambos grupos convocaron a todos los Estados miembros de sus respectivas áreas geográficas, al margen de las divisiones ideológicas, con expectativas comunes en cuanto a los intereses nacionales y otras preferencias relacionadas con sus valores e identidad.

Cuando se tienen en cuenta las variaciones e innovaciones institucionales a lo largo del intervalo de 1990 a 2015, aparecen con bastante claridad elementos comunes en todas las organizaciones consideradas en este análisis. Independientemente de las divisiones ideológicas, los liderazgos nacionales y los ciclos políticos, los regionalismos latinoamericanos comparten una clara preferencia por el inter-gubernamentalismo y bajos niveles de institucionalización, así como por preservar la soberanía y la autonomía en el ámbito nacional. Los grupos regionales más recientes también muestran limitaciones importantes como dispositivos de integración política o económica, ya que los Estados miembros seleccionaron diseños institucionales más adecuados para evitar verse sometidos a normas comunes —que siguen considerándose más “externas” que propias—, el mantenimiento de los poderes de veto y la preservación de su soberanía y de su autonomía nacionales. El regionalismo, como un dispositivo adaptativo para responder a los cambios en la economía política internacional, también parece responder a factores de larga data dependientes de la trayectoria (*path-dependence*) regional en cuanto a su desarrollo socioeconómico, su cultura política, instituciones y mecanismos de gobernabilidad, y estas variables causales serían más influyentes que los ciclos políticos de corto plazo impulsados por preferencias sociopolíticas e ideológicas que resalta la narrativa “Atlántico vs. Pacífico”. En los dos periodos considerados en este artículo, el presidencialismo y ciertos liderazgos ayudan a explicar los éxitos y el dinamismo de las organizaciones e iniciativas regionales, así como sus deficiencias relacionadas con los bajos niveles de institucionalización y la falta de mecanismos efectivos para la toma de decisiones y su aplicación, en particular en cuanto a

la trasposición de las normas regionales. Por esa razón, los cambios de ciclo político y económico ponen en duda la resiliencia y relevancia de algunos de los grupos regionales, ya sean “liberales” o “posliberales”, que por su bajo nivel de institucionalización pueden desaparecer en la medida que también se desvanezcan la particular conjunción de liderazgos presidenciales y afinidades ideológicas que explica su aparición. En ese sentido, los “nuevos” regionalismos latinoamericanos siguen siendo parciales y selectivos en cuanto a sus objetivos y alcance, ligeros en cuanto a su reducida densidad institucional, y dispersos en cuanto a sus lealtades externas y cohesión interna.

El balance de este periodo de regionalismo e integración regional, sea “post-liberal” o “pacífica” debe situarse en el contexto más amplio de un nuevo contexto económico para América Latina y para la economía mundial. En este artículo se ha intentado explicar el período 2005-2015 del regionalismo latinoamericano considerando un escenario de economía política internacional que ha impulsado y al mismo tiempo limitado el desempeño económico de los países latinoamericanos, particularmente de la subregión sudamericana. A pesar de las profundas diferencias con respecto a la política económica, ambos grupos de países —los neo-desarrollistas “atlánticos” y los “liberales del Pacífico— tuvieron el viento de cola, con una bonanza exportadora de productos básicos hacia Asia que ya ha llegado a su fin. La consiguiente recesión económica parece señalar que todos los países, aunque con márgenes diferentes para afrontar la crisis, se enfrentan a vulnerabilidades y desafíos económicos comunes relacionados con sus estructuras económicas y sociales, en particular con la finalización relativamente abrupta del super-ciclo de las materias primas. Además, desde 2013 América Latina también se enfrenta a un escenario internacional cambiante que involucra nuevos alineamientos geopolíticos, incluyendo el surgimiento del megaregionalismo. Según la literatura sobre los efectos económicos de estas alianzas, hay una conclusión clara. Estos acuerdos suponen desafíos críticos en toda la región en materia de acceso a los mercados, flujos de comercio e inversión y normas y estándares. Independientemente de la matriz de política económica y las estrategias regionalistas de cada país, estos acuerdos afectarán las relaciones económicas con los principales socios dentro y fuera de la región y ponen en cuestión la relevancia y continuidad de la OMC. Esta debería verse, a su vez, como expresión de una crisis más amplia

que afecta al sistema multilateral y a su capacidad de proporcionar gobernanza a un proceso de globalización que parece haber entrado en una nueva fase, de estancamiento o incluso de crisis. En ese escenario, de incertidumbre y riesgos, vuelven a aparecer una serie de factores estructurales de vulnerabilidad de la región, que siguen presentes e incluso se han agravado. Esta fase implicará una dura prueba para la continuidad, pertinencia, efectividad y credibilidad de los grupos regionales que operan en América Latina, ya que comparten una serie de características comunes en cuanto a los riesgos, desafíos y metas, que exigen tanto un análisis más profundo, atendiendo a factores estructurales, respuestas concertadas y un diálogo renovado más allá de la áspera y sobredimensionada confrontación ideológica que ha marcado el ciclo anterior, muy dañina para la cooperación regional. Como observación final, este artículo no puede dejar de constatar que el estudio del regionalismo latinoamericano continua siendo una cuestión tan compleja como abierta, y la discusión sobre su situación, resultados, límites y posibilidades, y sus perspectivas futuras sigue siendo una tarea muy relevante tanto en el ámbito teórico, como en su dimensión política más aplicada.

NOTAS

1. La elaboración de este artículo ha contado con el apoyo de la beca Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo en Florencia. El autor agradece los comentarios de Andrés Serbin, Carlos Closa y Daniela Perrotta.
2. Entre otros, ver Roberts (2014) y Malamud (2012, 2015) en apoyo de la Alianza del Pacífico, y Muhr (2013) y Aponte (2014) del ALBA-TCP.
3. En Mercosur el factor fue 4,5 para las exportaciones totales, y 8 para las intragrupo. En la CAN, fueron 6 y 9; en Centroamérica, 6 y 9, y en el Caribe fue 5 y 5,5 respectivamente (CEPAL, 2008a: 95).
4. Ver la contribución de Carlos Closa y Stefano Palestini en este número.
5. Ver las contribuciones en este número de Patricio Carmody, sobre Argentina, y de Tullo Vigevani y Fernanda Magnotta sobre Brasil.

6. Sobre el concepto y práctica latinoamericana de la concertación, ver Burges y Chagas, 2016.
7. Ver al respecto la contribución a este número de Carlo Tassara y Simone Cecchini.
8. Ver la contribución de Sergio Caballero en este número.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abeles, Martín, y Valdecantos, Sebastián (2016). *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*, Buenos Aires: CEPAL, Serie análisis y perspectivas n° 47.
- Acosta, Diego (2015). “Toward a South American Citizenship? The Development of a New Post-National Form of Membership in the Region”, *Journal of International Affairs*, vol. 6, n° 2, pp. 213-221.
- Agostinis, Giovanni (2016). *Constructing regionalism from sectoral cooperation. A comparative Analysis of the emergence, outcomes and effects of South American health and defence cooperation within UNASUR* (PhD Thesis), París/Lucca: École Doctorale de Sciences Po /IMT.
- Altmann, Josette (ed.) (2011). *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?*, Buenos Aires: Teseo/FLACSO.
- Aponte, Maribel (2014). *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP*. Buenos Aires: CLACSO.
- Banco Mundial (2014). *Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank.
- Banco Mundial (2015). *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington: World Bank.
- BBVA Research (2012). “New Pacific Alliance Bloc: Mexico and Andeans look towards Asia”. Hong Kong: *Economic Watch EAGLES*. 22 de agosto.
- Bianculli, Andrea (2016). “Latin America”, en Börzel, Tanja, y Risse, Thomas (eds.), *The Oxford Handbook on Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, pp. 154-177.

- BID-INTAL (2013). “Negociaciones de mega acuerdos: ¿Cómo influirán en América Latina?” *Carta Mensual*, n° 204, pp 7-18.
- Borda, Sandra (2012). *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR*. Buenos Aires: CRIES, documento n° 18.
- Börzel, Tanja (2016). “Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance”, en Börzel, Tanja, y Risse, Thomas (eds.), *The Oxford Handbook on Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, pp. 41-63.
- Briceño, José (2010). “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”, *Nueva Sociedad* n° 228, julio-agosto, pp. 44-59.
- Briceño, José (2014). *Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America*, Florencia: European University Institute, RSCAS, working paper 2014/11.
- Briceño, José (2017). “Latin America beyond the continental divide: open regionalism and post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region”, en Briceño, J. y Morales, I. (eds.) *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific vs. Atlantic divide?*, Londres: Routledge, pp. 73-98.
- Brusz, Laszlo, y Palestini, Stefano (2016). “Regional Development Governance”, en Börzel, T. y Risse, T. (eds.), *The Oxford Handbook on Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, pp. 374-404.
- Burges, Sean (2007). “Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez”. *Third World Quarterly* vol. 28, n°7, pp. 1.343-1.358.
- Burges, Sean y Chagas, Fabricio (2016). “Latin American Diplomacy”, en Constantinou, C., Kerr, P. y Sharp, P. (eds.) *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres: Sage Publishers, pp. 372-385.
- Cáceres, Carlos y Rodríguez, Fabiano (2016). *Understanding corporate vulnerability in Latin America*, Washington: FMI, working paper 16/80, abril.
- Castañeda, Jorge (2007). “La batalla por América Latina”, *El País*, 6 de marzo. Disponible en http://elpais.com/diario/2007/03/06/opinion/1173135606_850215.html
- Castañeda, Jorge (2016). “The death of the Latin American Left”, *The New York Times*, 22 de marzo.

- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G.1801/Rev. 1-P.
- CEPAL (2008a). *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2007. 2008 Trends*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G.2383-P
- CEPAL (2008b). *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/R.2150.
- CEPAL (2014). *La Alianza del Pacífico y el Mercosur: hacia la convergencia en la diversidad*, Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3922.
- CEPAL (2016). *Panorama de la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, S.16-00896.
- Closa, Carlos (2015). *Mainstreaming Regionalism*, Florencia: European University Institute, RSCAS working paper 2015/12.
- Closa, Carlos, Castillo, Pablo y Palestini, Stefano (2016). *Organizaciones regionales y mecanismos de protección de la democracia en América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Closa, Carlos, y Casini, Lorenzo (2016). *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dabène, Olivie (2012). “Consistency and Resilience through cycles of repolitization”, en Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana, *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, Londres: Springer, pp. 41-64.
- Dieter, Heribert (2014). *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*, Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.
- El País* (2013). “Colombia defiende la Alianza del Pacífico de las críticas de Evo Morales” *El País*, 17 de febrero, disponible en http://economia.elpais.com/economia/2013/10/17/agencias/1381972170_641693.html
- El País* (2015). “La dependencia de las materias primas en América Latina”. *El País*, 8 de octubre, disponible en http://elpais.com/elpais/2015/10/02/media/1443796990_597784.html
- Estevadeordal, Antoni (2015). “What means the TPP for Latin America and the Caribbean?” *Americas Business Dialogue*, disponible en <http://americasbd.org/en/what-does-the-tpp-mean-for-latin-america-and-the-caribbean/>

- Fairlie, Alan (2007). *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*, n.c. Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN.
- Falk, Rainer, y Unmüßig, Barbara (2014). *The great revenge of the North? TTIP and the rest of the world*, Berlín: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Ferbelmayr, Gabriel; Heyd, Benedikt; y Lehwald, Sybille (2013). *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Vol. I. The Macroeconomic Effects*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project.
- Felbermayr, Gabriel; Kohler, Wilhelm; Aichele, Rahel; Klee, Günther; y Yalcin, Erdal (2014) *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels—und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs—und Schwellenländer*, Munich: IFO Institut.
- Fendt, Roberto (2004). *The Brasilia Consensus. A New model of Development?*, Washington: CIPE, 27 de septiembre.
- FMI (2015). *World Economic Outlook*, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Francois, Joseph (2014). *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Report*, Londres: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Freytag, Andreas; Draper, Peter; y Fricke, Susanne (2014). *The impact of the TTIP. Vol 1: Economic effects on Transatlantic partners, third countries and the global trade order*, Berlín: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gardini, Gian Luca (2011). “Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration”, en Gardini, Gian Luca y Lambert, Peter, *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, Londres: Palgrave Macmillan, pp. 235-254.
- Gardini, Gian Luca (2015). “Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58 n° 1, pp. 210-229.
- Giordano, Paolo (2016). *Estimaciones de las tendencias comerciales. América Latina y el Caribe. Edición 2017*, Washington: BID.
- Hamecker, Marta (2010). “Latin America and Twenty-First Century Socialism. Inventing to Avoid Mistakes”, *Monthly Review* vol. 62, n° 3, pp. 3-83.

- Hershberg, Eric; Serbin, Andrés; y Vigevani, Tullo (2014). “La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades”, *Pensamiento Propio* n° 39, pp. 11-39.
- Llenderozas, Elsa (2012). “Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 2, n°4, pp. 183-205.
- Llorente, José Antonio (2013). “Estrategias ante una América Latina fragmentada”, *El País*, 13 de octubre, disponible en http://economia.elpais.com/economia/2013/10/11/actualidad/1381490349_361422.html
- Luhnow, David (2014). “The two Latin Americas”, *The Wall Street Journal*, 3 de enero, disponible en <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303370904579296352951436072>
- Malamud, Andrés (2005). “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, vol. 40, n° 1, pp. 138-164.
- Malamud, Andrés (2013). *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*. Florence: European University Institute, RSCAS working paper 2013/20.
- Malamud, Carlos (2012). “La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n° 46.
- Malamud, Carlis (2015) *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*, Madrid: Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 15/2015.
- Manrique, Manuel, y Lerch, Marika (2015). *The TTIP’s potential impact on developing countries: A review of existing literatura and selected issues*, Bruselas: Parlamento Europeo, DG EXPO/B/PolDep/Nota 2015-84.
- McDonald, Laura, y Tuckert, Arne (eds.) (2009). *Postneoliberalism in the Americas*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Motta Veiga, Pedro, y Ríos, Sandra (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile: CEPAL, LC/L-2776-P.
- Muhr, Thomas (ed.) (2013). *Counter-Globalization and Socialism in the 21st Century: The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America*. Londres: Routledge.

- Nolte, Detlef (2014). *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* Florencia: European University Institute, RSCAS working paper 2014/89.
- Nolte, Detlef (2016). "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organizations", *Giga Focus Latin America* n° 4.
- Nolte, Detlef y Comini, Nicolás (2016). "UNASUR: regional pluralism as strategic outcome", *Contexto internacional* vol. 38, n° 2, mayo-agosto, pp. 545-565.
- Núñez, Rogelio (2013). "El ALBA declara la Guerra a la Alianza del Pacífico", *Infolatam*, 5 de agosto, disponible en <http://www.infolatam.com/2013/08/04/el-alba-declara-la-guerra-a-la-alianza-del-pacifico/>
- OCDE (2015a). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015*, París: OECD/ECLAC/CAF.
- OCDE (2015b). *Latin American Economic Outlook 2016. Towards a New Partnership with China*, París: OECD.
- Onís, Juan de (2013). "Fractured Continent: The Turmoil and Promise of Latin America", *World Affairs* vol. 176, n° 1, mayo-junio, pp. 35-42
- Oyarzún, Lorena y Rojas, Federico (2013). "La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, n° 16, pp. 9-30.
- Palestini, Stefano y Agostinis, Giovanni (2014). *Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR*, Florencia: European University Institute, RSCAS working paper 2014/73.
- Peña, Félix (2014). "Fragmentación en las negociaciones comerciales. Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global". *Carta mensual*, marzo, disponible en <http://www.felixpena.com.ar>
- Pérez-Rocha, Manuel (2015). *TTIP. Why the world should beware*, Amsterdam: Transnational Institute.
- Petri, Peter, y Abdul-Rahem, Ali Abdul (2014). "Can RCEP and the TPP be pathways to FTAAP?", en *State of the Region 2014-15*. Singapore: Pacific Economic Cooperation Council, pp. 31-43.

- Rathbone, John Paul (2015). "Pacific Alliance: Like minds aim to tread united line", *Financial Times*, 27 de septiembre, disponible en <http://www.ft.com/cms/s/0/332f5ab2-4b3b-11e5-b558-8a9722977189.html#axzz3zrByyAQq>
- Rathbone, John Paul (2016). "Latin America; under new management", *Financial Times*, 22 de junio, disponible en <https://www.ft.com/content/d1e89e0a-37c8-11e6-a780-b48ed7b6126f>
- Riggirozzi, Pia, y Tussie, Diana (eds.) (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism, The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Riggirozzi, Pia y Tussie, Diana (2017). "Rethinking our region in a post-hegemonic moment", en Briceño, J. y Morales, I. (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific vs. Atlantic divide?*, Londres: Routledge, pp. 16-31.
- Riggirozzi, Pia (2014). "Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America", *Economy and Society*, vol. 33, n° 3, pp. 432-454.
- Roberts, James M. (2014). "The Pacific Alliance: A Latin American Role Model for the United States", *Issues brief. The Heritage Foundation*, n° 4221.
- Robson, Peter (1993). "The New Regionalism and Developing Countries", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, pp. 329-348.
- Rojas Aravena, Francisco (2012). *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*, San José: FLACSO.
- Rojas, Daniel y Terán, José Miguel (2016). "La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina", *Oasis* n° 24, julio-diciembre, pp. 69-88.
- Rosales, Osvaldo; Herreros, Sebastián; Frohmann, Alicia, y García-Millán, Tania (2013). *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*, Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3710.
- Sanahuja, José Antonio (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), 0, febrero, 75-106.
- Sanahuja, José Antonio (2012). *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*, Florencia: European University Institute, RSCAS working paper 2012/05.

- Sanahuja, José Antonio (2017). “A ‘Rashomon’ story: Latin American views and discourses of global governance and multilateralism”, en Tryandafyllidou, Anna (ed.), *Global Governance from Regional Cultural Perspectives: A Critical View*, Oxford: Oxford University Press (en prensa).
- Sanahuja, José Antonio, y Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2014). “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”, en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; y Ramanzini, Haroldo (Jr.) (Coords.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe 2013-14*, Buenos Aires: CRIES, pp. 487-529.
- Schmieg, Evita (2015). *TTIP—Opportunities and Risks for Developing Countries*, Bonn: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Serbin, Andrés (2010a). “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, en Martínez, Laneydi; Ramanzini, Haroldo; y Vásquez, Mariana (comps.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, n° 8, Buenos Aires: CRIES, pp. 7-38.
- Serbin, Andrés (2010b). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Serbin, Andrés (2011a). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires: Teseo/FLACSO, pp. 49-98.
- Serbin, Andrés (2011b). *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano*, Buenos Aires: CRIES, documento n° 17.
- Serbin, Andrés (2016). *¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES (en prensa).
- Söderbaum, Fredrik, y Shaw, Timothy M. (eds.) (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- The Economist* (2013). “Latin American geoeconomics: a continental divide”, 18 de mayo.

- The Economist* (2015a). “The capital-freeze index: Measuring emerging-market vulnerability”, 16 de septiembre, disponible en <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/09/capital-freeze-index>
- The Economist* (2015b). “Game of Zones”, 21 de mayo, disponible en <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21646772-regional-trade-deals-arent-good-global-ones-they-are-still>
- The Economist* (2016b). “The ebbing of the pink tide”, 28 de noviembre, disponible en <http://www.economist.com/news/leaders/21679192-mauricio-macris-remarkable-victory-will-reverberate-across-south-america-ebbing-pink>
- Tussie, Diana (2016). “Presidential diplomacy in UNASUR: coming together for crisis management or marking turfs?”, en Mace, G., Therián, J. P., Dabène, O., y Tussie, D. (eds.), *Summits & Regional Governance: the Americas in comparative perspective*, Londres: Routledge, pp. 71-87.
- Valladão, Alfredo (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*, Barcelona: OBREAL.
- Vivares, Ernesto y Dolcetti-Marcolini, Michele (2015). “Two regionalism, two Latin Americas, or beyond latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE”, *Third World Quarterly* vol. 36, n° 5, pp. 866-882
- Weiffen, Britta; Wehner, Leslie; y Nolte, Detlef (2013). “Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR”, *International Area Studies Review* vol. 16, n° 4, pp. 370–389.
- Williamson, John (1997). “The Washington Consensus revisited”, en Emmerij, L., y Núñez del Arco, J. (comps.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 48-61.
- World Economic Forum (2014). *Enabling Trade in the Pacific Alliance*. Ginebra: World Economic Forum Report.

RESUMEN

Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis

Con el fin de la bonanza de materias primas también parece terminar una etapa del regionalismo y la integración regional en América Latina y el Caribe, entre 2000 y 2015, que se ha interpretado a través de la divisoria entre la América Latina liberal-conservadora o “pacífica”, y la “atlántica”, progresista y neodesarrollista.

Este artículo desafía esta visión, simplista y dicotómica, mostrando que no ha impedido que exista cooperación sectorial y concertación política en diversas agendas, y que en realidad, los nuevos regionalismos latinoamericanos de este periodo tienen elementos en común en cuanto a su diseño institucional, y su vulnerabilidad externa de cara al fin de ciclo de las materias primas y los riesgos que puede plantear la crisis o estancamiento de la globalización.

ABSTRACT

Regionalism and Integration in Latin America: From the Atlantic-Pacific Divide to the Challenges of a Crisis-Ridden Globalization

The end of the commodity bonanza also seems to finish a stage of regionalism and regional integration in Latin America and the Caribbean between 2000 and 2015, which has been interpreted across the divide between the “Pacific” liberal-conservative Latin America and the “Atlantic”, progressive and neo-developmental one.

This article defies this simplistic and dichotomous view, showing that it has not prevented sectoral cooperation and political coordination in various agendas, and that in reality, the new Latin American regionalisms of this period have elements in common in their institutional design, and its external vulnerability when dealing with the end of the cycle of commodities and the risks that could entail the crisis or the stagnation of globalization.

SUMMARIO

Regionalismo e integração na América Latina: Da fratura Atlântico-Pacífico aos desafios de uma globalização em crise

O fim da bonança de matérias-primas parece ter acarretado também o fim de uma etapa do regionalismo e da integração regional na América Latina e no Caribe – entre 2000 e 2015 – interpretada através de um divisor entre a América Latina liberal-conservadora, ou “pacífica”, e a progressista e neo-desenvolvimentista, ou “atlântica”.

Este artigo desafia esta visão, simplista e dicotômica, ao mostrar que isso não impediu a existência de uma cooperação setorial e um acordo político em diversas agendas, e que, na verdade, os novos regionalismos latino-americanos deste período têm elementos em comum quanto ao seu desenho institucional e sua vulnerabilidade externa diante do fim de ciclo das matérias-primas e dos riscos que a crise ou o estancamento da globalização podem representar.

