



Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC

José Antonio Sanahuja¹

Introducción

Desde mediados de 2000 se observa un claro cambio de ciclo en el regionalismo y la integración latinoamericana, que está llevando a una reconfiguración del “mapa” y las estrategias del regionalismo y la integración regional, en particular en cuanto a la crisis de la comunidad andina, la redefinición y ampliación del Mercosur, la conformación de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Alianza del Pacífico, y con un

alcance más amplio, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Esos cambios conforman un escenario regional cambiante y “en flujo”, cuyos contornos aún no parecen definirse con claridad.

En esas nuevas cartografías de la integración y el regionalismo se cruzan distintas lógicas: en primer lugar, responden a la distinta naturaleza y enfoque de los distintos esquemas regionales y subregionales, sea ésta de carácter eminentemente económico, o bien estén centrados primordialmente en la concertación política y la gobernanza regional, aunque como se verá esta distinción no siempre es tan nítida. Por otro lado, son un reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de visiones disímiles del mundo y de la región, y de estrategias diferenciadas en lo que concierne a las políticas de desarrollo, la política exterior, y las estrategias de inserción internacional. El cruce de estas lógicas da lugar a una realidad compleja, heterogénea y diversa, de geometrías variables, que no responde a las imágenes o relatos —a menudo con un marcado carácter teleológico y una visible funcionalidad de legitimación política— que están presentes en el debate político regional: ni a la imagen unionista o “neobolivariana” de una región que deja atrás el neoliberalismo y afirma colectivamente su autonomía en un mundo post-hegemónico, ni la imagen de una región fracturada por nuevas “líneas de Tordesillas” (Valladão, 2007) y/o por brechas ideológicas insalvables entre “populistas” y “demócratas”, con “dos Américas Latinas” que pugnan entre sí con pocas o ninguna posibilidad de lograr acuerdos (Malamud, 2012; Briceño, 2014).

Tratando de aprehender y caracterizar esa realidad compleja y diversa, este artículo examina los casos de UNASUR y CELAC, como los esquemas de concertación política y de gobernanza regional más relevantes que han aparecido en esas nuevas cartografías de la integración y el regionalismo de América Latina y el Caribe. Se tratará de explicar sus orígenes y evolución a partir de dos factores principales: el agotamiento del ciclo de “regionalismo abierto” que estructura los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional en el periodo 1990-2005; y la aparición, como respuesta a lo anterior, de nuevas fórmulas del regionalismo “post-liberal”, que responden tanto a los cambios políticos que experimenta la región a mediados de ese decenio, como a procesos más amplios de desplazamiento del poder

y la riqueza en el sistema internacional, con el ascenso de los países emergentes y, al tiempo, las nuevas demandas de gobernanza regional y global que exigen los procesos de globalización. Finalmente, el artículo examinará la evolución y resultados de ambos procesos para tratar de determinar su alcance y significado como nuevas experiencias y enfoques del regionalismo latinoamericano, mostrando que la región, más allá de su heterogeneidad y diferencias de visión y enfoque político y económico, ha decidido establecer marcos comunes de concertación política y, al tiempo, ha definido con precisión su naturaleza intergubernamental y su alcance como herramientas de gobernanza regional, de coordinación de políticas, y de posicionamiento internacional.

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

Hacia 1990 América Latina definió un “mapa” de la integración que permaneció invariable durante más de 15 años. La mayor parte de los países optaron por las estrategias del “regionalismo abierto”, con esquemas de integración —Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur— caracterizados por una baja protección externa y la pretensión de establecer uniones aduaneras con las que mejorar la competitividad internacional. Estos esquemas respondían en gran medida a las reformas liberales del llamado “Consenso de Washington” y a la aceptación de los acuerdos comerciales regionales como estrategias de liberalización que, al tiempo, promoverían la formación de ventajas competitivas dinámicas y con ello, una mejora de la inserción internacional de la región en el mundo “triádico” de la posguerra fría. En esa visión se produjo una visible convergencia de las visiones liberales de lo que a mediados de los noventa se denominó el “Consenso de Washington revisado” (Williamson, 1996; Burki, et al. 1998), y las estrategias neoestructuralistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) basadas en la estrategia de desarrollo renovada que se denominó “transformación productiva con equidad” (Robson, 1993; CEPAL, 1994). Incorporando algunos elementos del llamado “nuevo regionalismo”, estos acuerdos regionales también recogían la rica experiencia de concertación política de la región que, de manera autónoma y al margen de la Organización de Estados Americanos (OEA), había tenido su origen tanto en los

procesos de democratización del Cono Sur, como en los procesos de paz y democratización del istmo centroamericano. Con ello, Mercosur, el SICA o la integración andina trataron de conformarse como marcos de gobernanza regional, entendida ésta como el establecimiento de instituciones y políticas comunes —en un esquema institucional de naturaleza “multinivel” o *multilevel governance*— y la concertación y/o convergencia de políticas nacionales para ampliar la capacidad colectiva de gestión de riesgos e interdependencias de alcance regional y subregional, conforme al concepto de “nuevo regionalismo” que emerge en este periodo (Söderbaum y Shaw, 2003). Por ello, aún manteniendo un núcleo esencialmente económico y comercial, estos agrupamientos también adquirieron un mayor perfil político, y una agenda que según casos se extendió a la concertación política, a la cooperación ambiental, social, y al campo de la seguridad regional.

En un marcado contraste, México adoptó una vía pragmática unilateral de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo “sur-norte” de este periodo, al que se añadirían posteriormente otros acuerdos de libre comercio, incluyendo el firmado con la UE en 2000. Tras haber optado inicialmente por un modelo de apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar al de México, basado en un número apreciable de acuerdos de libre comercio, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002. De esa forma, ambos países convergieron en una estrategia “radial” (*hub and spoke*) para diversificar los mercados externos, atraer inversiones, y convertirse en plataformas exportadoras para el mercado global y en particular para los mercados norteamericano y de Asia-Pacífico.

En términos comerciales, el regionalismo abierto ha dejado un saldo positivo. Si se atiende a la evolución del comercio intrarregional, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total. Entre 1990 y 2000 las exportaciones de América Latina con destino a la propia región crecieron, en valor, a una tasa media anual de 14,4%, y entre 2000 y 2008 de 15,2%, mientras que las exportaciones totales crecieron en esos mismos periodos a 9,2% y 12,4% respectivamente (CEPAL, 2010: 85). Además, en los mercados intra e interregionales la mayor parte de las exportaciones han sido manufacturas con mayor valor agregado, y aunque sea menor que en otros grupos regionales, tiene más peso el comercio intraindustrial y la participación de las pequeñas y medianas

empresas es mayor que en las exportaciones extrarregionales, protagonizadas por grandes empresas y productos primarios con poco valor añadido. Aunque a menudo se centra en sectores manufactureros menos dinámicos y con tecnología baja o intermedia, son una contribución importante a la generación de empleo y al desarrollo de incipientes cadenas productivas y de servicios de alcance regional. Por otra parte, hay que reseñar el aumento de las inversiones protagonizadas por empresas latinoamericanas en otros países de la región, como proceso de integración “de facto” que en ocasiones ha sustentado el surgimiento de empresas “multilaterales” basadas en los mercados regionales.

Un nuevo ciclo del regionalismo y la integración: Agotamiento del modelo y cambio político

A mediados del decenio de 2000 los esquemas basados en el “regionalismo abierto” mostraban signos de agotamiento. Tanto en la CAN como Mercosur el comercio intrarregional había registrado retrocesos en términos relativos, como proporción del comercio total, aunque no en cifras absolutas. La región, en suma, estaba menos integrada en términos comerciales pese a haber adoptado un modelo de integración basado precisamente en la liberalización comercial. Varias causas explicarían este hecho paradójico: el aumento de las exportaciones de materias primas a Asia², que alentó un patrón exportador especializado en productos primarios; la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas; el reducido peso del comercio intrafirma e intraindustrial, derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales; la persistencia de barreras no arancelarias; los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física; y la inestabilidad macroeconómica y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis.

Pero estos factores también han de verse, como explicación más amplia, a la luz de una estrategia regionalista “parcial” y “selectiva”, y sometida en no pocos aspectos a la ortodoxia neoliberal³. En particular, se puso más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la “integración negativa” —la supresión de barreras a los intercambios intragrupo—, que en la “integración positiva”, orientada a las construcción de instituciones y políticas comunes. Además, la agenda de la “integración negativa” pre-

senta resultados desiguales: mayores en cuanto a supresión de aranceles y otras medidas “visibles” a la libre circulación, pero más escasos en cuanto a barreras no arancelarias y de otra índole. A menudo, se ha visto la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en para la mejora de la competitividad internacional, en campos como las políticas de I+D+i, desarrollo regional, energía, e infraestructura física, a pesar de los elevados costes que suponen las carencias en infraestructura regional⁴. Estas insuficiencias han sido más marcadas en relación a las asimetrías, o la agenda social y laboral.

El segundo de estos factores concierne a las instituciones. Se ha conformado un “regionalismo ligero” caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes con capacidad de generar un derecho de la integración de carácter imperativo. Este hecho responde en parte al papel del nacionalismo en la cultura política de la región, y a la frecuente subordinación de la política exterior a los imperativos de la arena política doméstica (Serbin, 2010). Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su legitimidad, eficacia y credibilidad. La debilidad institucional también contribuye a explicar la vulnerabilidad de los esquemas de integración, incapaces de impedir medidas unilaterales en situaciones de crisis —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. Ello contrasta con una retórica presidencial dominada por metas integracionistas cada vez más ambiciosas, que tampoco se cumplen, lo que genera incertidumbre, y ha dañado la credibilidad de los grupos regionales ante los propios miembros y ante terceros.

La ampliación de las opciones extrarregionales es el tercer factor a considerar. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. Ello se relaciona

con los importantes cambios que se han registrado en las relaciones económicas exteriores de la región, con importantes diferencias entre países, ante el proceso de desplazamiento de la riqueza y el poder hacia el área Asia-Pacífico: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), tras el retroceso relativo de Estados Unidos y el posterior aumento de los flujos originados en la UE, surgen con mucha fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

En ese nuevo contexto, se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. En particular, el lanzamiento en 2013 de las negociaciones de los denominados “mega-acuerdos” comerciales, como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), unido a los acuerdos parciales alcanzados en la Organización Mundial de Comercio (OMC), trazan un escenario de gran incertidumbre respecto a la futura reordenación geopolítica y geoeconómica del sistema internacional. Estas iniciativas plantean con toda su crudeza los dilemas entre regionalismo y multilateralismo que enfrenta el sistema económico mundial, y por ello exigen una respuesta estratégica por parte de todos los actores de dicho sistema. Ello coadyuva a una pauta de “regionalismo disperso” que, lógicamente, debilita la cohesión interna de la integración y conspira contra su profundización.

Este balance no debiera conducir a la errónea conclusión de que el regionalismo abierto no ha contribuido al progreso de la integración o el desarrollo económico y social de la región. Entre los activos que ha generado, y que han de ser preservados, se encuentran un mejor acceso

a los mercados regionales, en términos de liberalización comercial y aumento del volumen del comercio intrarregional, y el desarrollo incipiente de cadenas productivas y de servicios regionales, con una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas y en actividades de mayor valor agregado que las que dominan las exportaciones al resto del mundo, que salvo excepciones responden aún a un patrón clásico basado en materias primas y con mayor peso de las grandes empresas. Por otro lado, como señaló CEPAL (2008: 325), los acuerdos de integración de este periodo permiten desarrollar cadenas regionales de producción y compartir y potenciar el proceso de innovación, y existe un importante potencial de crecimiento en servicios o compras gubernamentales. Sería también el marco adecuado para el desarrollo de políticas de competitividad más amplias —en particular, en materia de infraestructura y energía— orientadas a la mejora de la inserción internacional de la región, haciendo realidad ese objetivo inicial del regionalismo abierto de promover, en palabras de Sunkel (1990), “el desarrollo desde dentro”, en contraposición con las más limitadas y en parte fallidas estrategias de desarrollo “hacia fuera” o “hacia adentro” que caracterizaron otras etapas de la historia económica de la región.

Entre la Alianza del Pacífico y el regionalismo post-liberal: Las opciones diferenciadas de la región

El cambio de ciclo político que se produce a mediados de los 2000 supone, en palabras de Olivier Dabène (2011), una “repolitización” del debate sobre el regionalismo y la integración regional, en el que se cruzan distintas lógicas: en primer lugar, responden a la distinta naturaleza y enfoque de los distintos esquemas regionales y subregionales, sea ésta de carácter eminentemente económico, o bien estén centrados primordialmente en la concertación política y la gobernanza regional, aunque esta distinción no siempre es tan nítida pues ambas dimensiones siempre can a estar presentes aunque su peso sea desigual. Por otro lado, son un reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de visiones disímiles del mundo y de la región, y de estrategias diferenciadas en lo que concierne a las políticas de desarrollo, la política exterior, y las estrategias de inserción internacional (Gardini, 2011). El cruce de estas lógicas da lugar a una cartografía del regionalismo latinoamericano heterogénea, diversa, compleja y cambiante, de

geometrías variables, que no puede reducirse a las imágenes o relatos tan frecuentes como simplificadores que están presentes en el debate político regional, a menudo con un marcado carácter teleológico y una visible funcionalidad de legitimación política: ni a la imagen unionista o “neobolivariana” de una región que afirma colectivamente su autonomía económica y política en un mundo post-hegemónico, ni la imagen de una región fracturada por nuevas “líneas de Tordesillas” (Valladão, 2007) y/o por brechas ideológicas insalvables entre “liberales” y “dirigistas”, o entre “populistas” y “demócratas”, con “dos Américas Latinas” que pugnan entre sí con pocas o ninguna posibilidad de lograr acuerdos (Malamud, 2012; Briceño, 2014).

Ese escenario de creciente diversidad, heterogeneidad y complejidad se observa con claridad en las estrategias de desarrollo, integración económica e inserción internacional adoptadas en la región. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington” y el modelo del “regionalismo abierto”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia” (McDonald y Tuckert, 2009; Riggiozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2012).

El retorno del regionalismo abierto: La Alianza del Pacífico

Todo lo anterior se ha traducido en la aparición o consolidación de tendencias claramente diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región: cabe observar, por un lado, un grupo de países —Chile, Colombia, México y Perú— que desde fecha temprana optaron por

mantener y profundizar una estrategia de apertura económica con una marcada visión liberal basada en las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, a través de acuerdos bilaterales de libre comercio “sur-norte” con Estados Unidos y la UE y con otros países, y una mayor orientación hacia el área Asia-Pacífico y hacia el espacio norteamericano de integración (Fairlie, 2007; Valladao, 2007, Tussie, 2008). Esa estrategia, obviamente, es incompatible con modalidades de integración basadas en uniones aduaneras y con los marcos de integración “sur-sur” clásicos y son un factor importante, por ejemplo, para explicar la crisis de la integración andina. Esa opción adquiere posteriormente un mayor perfil político con el establecimiento de lo que se denominó inicialmente “Alianza del Arco del Pacífico” (Briceño 2010). En abril de 2011 se adoptó el acuerdo político para establecer la “Alianza del Pacífico”, cuya Acuerdo Marco es firmado en la IV Cumbre de este Grupo, celebrada en junio de 2012 en el Observatorio de Cerro Paranal (Chile), y en la VIII Cumbre de Cartagena de Indias de febrero de 2014 se inició el proceso para la incorporación de Costa Rica como miembro pleno en 2015.

La Alianza del Pacífico se establece con el objetivo explícito de construir, de manera consensuada y gradual, un área de integración profunda que permita la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; que contribuya a mejorar la competitividad internacional de sus miembros y a través de ello, a un mayor crecimiento económico y a la inclusión social, y constituirse como plataforma de articulación política y de proyección al mundo, con especial énfasis en el área Asia-Pacífico. Este esquema revive el modelo de “regionalismo abierto” del decenio de los noventa a partir de los acuerdos “sur-norte” de libre comercio con Estados Unidos y la UE que ya han firmado todos los miembros de este grupo. En 2010 se inició el proceso de integración de los mercados financieros y las bolsas de valores de este grupo, estableciendo el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). En lo que se refiere al comercio intragrupo, en febrero de 2014 culminó un proceso de negociaciones por el que se ha acordado la supresión de aranceles para el 92% de los bienes y servicios, con un 8% restante —en su mayoría productos agrícolas— a liberalizar gradualmente en un plazo de 17 años. Se han adoptado medidas para promover la libre circulación de personas —supresión de visas para turismo y actividad de negocios, el establecimiento de representaciones diplomáticas conjuntas, y se han iniciado programas de cooperación educativa.

Con el 40% del PIB latinoamericano, un importante potencial de crecimiento, y un marco de políticas abiertamente liberal, la Alianza del Pacífico ha suscitado gran interés en otros países de la región y externos a ella, y cuenta ya con un gran número de observadores, algunos de ellos miembros de Mercosur y del ALBA-TCP, lo que no ha impedido que este último grupo haya criticado abiertamente a este esquema, considerándolo un instrumento al servicio de intereses hegemónicos de Estados Unidos, y en particular para reactivar las políticas neoliberales del decenio anterior (Nolte y Wiehner, 2013).

Aunque la Alianza del Pacífico tiene un contenido primordialmente económico, y sus dirigentes han declarado que no se alza contra ninguna otra iniciativa, tiene un marcado perfil político y no puede dejar de ser vista como un contrapeso a un ALBA-TCP también caracterizado por su marcado alineamiento ideológico y político, y un Mercosur que representa, obviamente, un modelo de integración distinto y que desde mediados de 2000 ha ido adquiriendo un mayor perfil político, al tiempo que se estancaba como acuerdo económico por efecto tanto de la “doble crisis” de Mercosur de 1998-2001, como por las dificultades para avanzar hacia el objetivo de crear un espacio aduanero común⁵.

Sin embargo, sería incorrecto explicar estas diferencias a partir de opciones ideológicas o alineamientos políticos, pues también son el resultado de muy distintos intereses económicos que se explican por las notables diferencias que existen en cuanto a la estructura productiva, el perfil exportador y los intereses defensivos y ofensivos que ello genera en las relaciones económicas ante terceros. El rechazo del Mercosur en 2003 a un acuerdo en la OMC, en 2004 al área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y el bloqueo ese mismo año de las negociaciones con la UE, expresa esas dificultades. El Mercosur es renuente a reducir sus niveles de protección más elevados en la industria y los servicios y en materia de contratación pública. Por su parte, tanto Estados Unidos como la UE se resisten a la apertura comercial de los mercados de bienes agropecuarios de clima templado. En contraste, las economías del Mercosur muestran un creciente grado de complementariedad con los países asiáticos, en particular con China, y en ese aspecto no existen diferencias de enfoque significativas con los países de la Alianza del Pacífico, con la excepción de México, cuya estructura

productiva y exportadora y su grado de vinculación con la economía estadounidense lo sitúa en una posición distinta (Rosales et al. 2013).

Regionalismo Post-Liberal: Enfoques diferenciados de UNASUR y el ALBA-TCP

En Sudamérica se observa también una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como “postliberal” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2012). El regionalismo postliberal y en particular la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) parece erigirse como el intento de mayor alcance de articular un espacio regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que anima el regionalismo latinoamericano desde sus orígenes.

Estas estrategias inciden en mayor medida en las dimensiones políticas y de seguridad del regionalismo, y en la búsqueda de autonomía regional en el escenario internacional, y menos en las tradicionales dimensiones comerciales de la integración, si bien no debe ignorarse su importante dimensión económica, pues otorga un papel destacado a las políticas públicas y a la agenda de la “integración positiva” en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP). Si bien un Mercosur con un perfil más político y con la ampliación a Venezuela y tal vez a Bolivia, también presenta de manera creciente una fisonomía similar. Estos tres esquemas presentan rasgos comunes —por ello se les caracteriza en conjunto como “postliberales”— pero también tienen importantes diferencias en su diseño y objetivos. Son igualmente expresión de la diversidad, complejidad y heterogeneidad que caracteriza al regionalismo latinoamericano contemporáneo, y en consecuencia, que éste encaje mal en clasificaciones tajantes y definiciones poco o mal perfiladas.

Estas experiencias representan, en primer lugar, el “retorno de la política” —o, en palabras de Olivier Dabène (2011), la “repolitización”— de las relaciones exteriores y las estrategias de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial. Ello no es ajeno a la llegada al poder

de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil. La búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior— constituye un objetivo expreso del “regionalismo post-liberal”. Finalmente, estas fórmulas institucionales pretenden promover una mayor participación de actores no estatales y buscan una mayor legitimación social de estos procesos regionales. No obstante, como ha señalado Serbin (2011b: 7) estas iniciativas, por su marcado estadocentrismo, carácter intergubernamental y rechazo a los mecanismos institucionalizados de participación y sus exigencias de transparencia y rendición de cuentas, dejan poco espacio a la construcción de un proyecto de integración regional “desde abajo”, con un amplio apoyo de la ciudadanía organizada y con la inclusión de una dimensión social relevante.

Lo más significativo, en este caso, es una redefinición en clave suramericana del tradicional unionismo latinoamericano. Tanto UNASUR como ALBA-TCP expresan una determinada lectura del regionalismo “anti” o “post” liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término: ni pretenden ni logran responder a la tradicional taxonomía de la integración económica “a la Bela Balassa”. Como marcos de cooperación intergubernamental, tampoco suponen atribución de competencias soberanas a órganos comunes⁶.

Como se indicó, estas propuestas regionalistas también expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial. Retorno, también, de una concepción desarrollista de las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo del comercio, de los actores privados y de las fuerzas del mercado del modelo anterior. En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el “regionalismo abierto” y con grupos como el Mercosur y la CAN. Por ello, la integración

regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista”. Esta visión crítica ha alentado, por un lado, discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía. Las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que coexiste con el regionalismo post-liberal plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos.

Como instrumento al servicio de ese renovado “Estado desarrollista”, el regionalismo se percibe como un instrumento eminentemente “defensivo” frente a la globalización, y no como herramienta para gestionarla, o mejorar su gobernanza. Ese regionalismo o multilateralismo “defensivo” se observaría en las decisiones adoptadas por UNASUR en agosto de 2011, en particular la creación del Consejo de Economía y Finanzas, el reforzamiento de sistemas de compensación de pagos en el comercio intrarregional para reducir el uso de divisas, y una mayor cooperación entre los bancos centrales y las reservas de divisas de la región, a través de un nuevo fondo de contingencia frente a crisis de balanzas de pagos, y/o el reforzamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Con ellos se pretendía, según la expresión adoptada por la propia UNASUR, “blindar” a la región frente al riesgo de “doble recesión” de los países avanzados, y de su posible contagio a las economías asiáticas importadoras de materias primas originarias de América Latina.

Tanto ALBA-TCP como UNASUR dan más peso, como se indicó, a la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad. También se observa una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región. Ello comporta una mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados

externos, al tiempo que un mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedad en ese campo⁷.

De ahí que uno de los rasgos característicos del regionalismo post-liberal sea el desarrollo de políticas sectoriales de alcance regional en los campos citados. La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de creciente preocupación por la seguridad energética (Bodemer, 2010). En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento y rodeada de polémica: los proyectos prioritarios pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de “reprimarización” que se observa en el conjunto de Suramérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas (Fernández, 2010; Serbin, 2010).

Esa mayor cooperación sectorial se observa desde 2008 en ámbitos como el monetario y financiero, con la creación del Banco del Sur, que a mediados de 2011 aún no estaba operativo, o el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), adoptado por el ALBA-TCP. En el caso de UNASUR, la aparición de consejos sectoriales ilustra también el mayor énfasis en la cooperación sectorial que caracteriza a esta organización⁸. Esa cooperación se ha extendido también a las operaciones de paz y la ayuda humanitaria y al desarrollo, en el caso de Haití, un país en el se ha producido una importante implicación tanto de los miembros de UNASUR como de la organización en su conjunto, en respaldo de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), y de la reconstrucción del país tras el terremoto de enero de 2010.

El marcado contenido político del “regionalismo post-liberal” es muy visible en la propuesta de creación del “Consejo de Defensa Sudamericano” (CDS). El CDS se ha mostrado como uno de los doce consejos sectoriales más activos de UNASUR a través de la creación de mecanismos institucionalizados que permiten una cooperación regional de carácter regular en material de seguridad y defensa, en los siguientes cuatro ejes de cooperación: (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, (iii) industria y tecnología de la defensa, y (iv) formación y capacitación. Esa cooperación, no obstante, es de “geometría variable” y aunque parece trascender

la fractura ideológica que vive la región, revela distintas velocidades y niveles de compromiso (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2013).

Cabe mencionar también el destacado papel que ha tenido UNASUR en la gestión de crisis, ocupando un espacio que anteriormente era privativo de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Sanahuja 2012). Esa actuación fue especialmente ágil y efectiva en la prevención del conflicto y el riesgo de ruptura del Estado boliviano en 2008. UNASUR también ha tenido un papel relevante en la resolución de las diferencias entre Venezuela y Colombia, y las discusiones sobre las bases estadounidenses en Colombia supuso un reconocimiento de las dimensiones regionales de esa cuestión y ha contribuido a decisiones relevantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. Tras la asonada policial de 2010 en Ecuador, UNASUR también se ha dotado de una cláusula democrática y un mecanismo de sanciones que suponen capacidades reforzadas para la prevención y la gestión de crisis. Finalmente, esa búsqueda de autonomía respecto de la OEA, y de Estados Unidos mediante una organización regional más efectiva también se observa en la creación de un Consejo Electoral de UNASUR en agosto de 2011, operativo ya en las elecciones judiciales en Bolivia en octubre de ese año y en las elecciones presidenciales en Venezuela de 2012.

Empero, más allá de sus rasgos comunes como propuestas “post-liberales”, ALBA-TCP y UNASUR son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad. El ALBA-TCP no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región (Serbin, 2011a). Este solo ha logrado concretarse en el marco del acuerdo “Petrocaribe”, que da continuidad y amplía la tradicional cooperación en materia de energía que Venezuela ha mantenido con los países del Caribe y del istmo centroamericano. Ahora bien, el proyecto del ALBA-TCP ha tenido la capacidad de ampliar el debate sobre la integración y su relación con el desarrollo.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante en el espacio sudamericano, pero es también la expresión de dos importantes líneas

de tensión que recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción “norteamericana-pacífica”, que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio “sur-norte”, y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos (Sanahuja, 2012). En segundo lugar, la tensión creciente entre el modelo del “regionalismo abierto” y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Proyecto Mesoamérica, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al “regionalismo post-liberal”.

El Tratado de UNASUR deja claro que no es una organización de integración económica al uso, pues no menciona la tipología usual de la integración de mercados como zonas de libre comercio y uniones aduaneras, y no implica políticas comunes asociadas a la integración económica. Pese a que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) sí contemplaba un “pilar” económico —la vinculación de la CAN y el Mercosur a través del Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA)— en el Tratado de UNASUR sólo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo, y las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos. Ello se explica por la falta de consenso existente en relación al papel de la organización en la formación de una zona económica sudamericana. Por ello, se optó por una formulación alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR “la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población”.

Por todo ello, UNASUR puede ser descrita como una organización de cooperación política, si bien ello no significa que no exista una agenda económica relevante para la integración. Como se ha indicado, la

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura regional de América del Sur (IIRSA), la actuación del Consejo de Economía y Finanzas, o el “Banco del Sur” —iniciativa de la que sólo participa una parte de los Estados miembros— muestra que UNASUR sí cuenta con una agenda de desarrollo e integración, y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales.

Más allá del espacio Suramericano: El significado y alcance de CELAC

En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipé (Salvador de Bahía, Brasil) la I Cumbre conjunta de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (CALC) y del Grupo de Río. En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo en Playa del Carmen (Riviera Maya, México) la II Cumbre, denominada “de la unidad”, que decidió avanzar en la conformación, por primera vez, de una agrupación de alcance regional agrupando a los 33 Estados latinoamericanos y caribeños. Estas cumbres son el antecedente inmediato de la aparición de la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC), cuyo naturaleza, alcance y contenido fue objeto de negociaciones desarrolladas a lo largo de 2011, que culminaron con la III Cumbre CALC y fundacional de la CELAC, celebrada en Caracas en diciembre de 2011. Desde entonces, la CELAC ha celebrado su I Cumbre en Santiago de Chile (enero de 2013) y la II en La Habana (enero de 2014). Esta última contó con la asistencia de 30 Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países miembros, lo que revela el interés, respaldo e impulso político que la región otorga a este nuevo marco regional. Ello contrasta vivamente con el creciente desinterés que suscitan las Cumbres Iberoamericanas o las Cumbres birregionales con la UE, que se expresa en la menor asistencia de líderes y, en lo que respecta al marco iberoamericano, una visible “crisis misional” y “de identidad” respecto a su sentido y alcance. CELAC representa, por ello, una expresión más de la “Diplomacia de Cumbres”, de fuerte impronta presidencial, que ha dominado las relaciones intrarregionales e interregionales en las que participa la región, como es el caso de las Cumbres que de manera creciente marcan las agendas de política exterior de la región y presiden y dan impulso

político a los diferentes agrupamientos regionales —Mercosur, CAN, SICA, Caricom, ALBA-TCP, Alianza del Pacífico y UNASUR—, y a sus relaciones extra e interregionales, a través de las Cumbres de las Américas, las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, y las Cumbres Iberoamericanas.

La relevancia de CELAC radica, en primer lugar, en su alcance regional, como entidad que agrupa al conjunto de América Latina y el Caribe, con la intención declarada de actuar como marco común de concertación y cooperación de los distintos países y agrupamientos subregionales en los que se organiza América Latina y el Caribe, tratando de formular acuerdos y estrategias comunes hasta donde lo permita la pluralidad de visiones y estrategias políticas, económicas y sociales que hoy coexisten en la región. De ahí el lema “unidad en la diversidad”, elegido por los líderes para expresar qué representa la CELAC. Ese reconocimiento de la diversidad adquiere plena significación con el caso de Cuba. La creación de CELAC y la Presidencia *Pro t mpore* de Cuba en 2013 supone el pleno retorno de ese país a los foros regionales; es una demostración de autonomía política respecto a Estados Unidos; y vindica una estrategia de vinculación positiva con la isla de cara al proceso de reformas, que encontr  eco en la posterior decisión de la UE de iniciar el proceso de negociación de un Acuerdo con Cuba.

Es importante señalar lo que CELAC supone en términos de reivindicación del legado histórico del unionismo y la identidad común latinoamericana como activo político para fortalecer la *actorness* de la región, su presencia y voz en los asuntos regionales e internacionales, y generar o reactivar una narrativa o teleología unionista para el conjunto de América Latina y del Caribe y la consiguiente expectativa de toma de posición y/o de actuación regional conjunta —y el correspondiente incentivo y/o penalización implícitos en esa narrativa o expectativa— frente a las habituales iniciativas nacionales, unilaterales o bilaterales, o las actuaciones subregionales que han conformado y enmarcado los intereses, las identidades y las preferencias de valores que orientan las políticas exteriores de la región. De hecho, CELAC no pretende sustituir a los grupos subregionales existentes, y bajo el principio de “complementariedad” pretende, más bien, que estos puedan actuar en un marco común, y que la cooperación funcional o temática que pueda definirse en el marco de CELAC se desarrolle a través de esos

grupos o de otras instituciones regionales como CEPAL o el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que parece haber encontrado una nueva razón de ser respondiendo a los requerimientos de apoyo técnico de CELAC y, con ello, salir de la situación de letargo y crisis misional en la que se encontraba en las últimas décadas.

CELAC (re)sitúa al agrupamiento más amplio de ellos en cuanto a concertación política —la UNASUR, liderada por Brasil— en un marco regional más amplio, permitiendo a ese país desarrollar una política de “círculos concéntricos” en la que, más allá de Mercosur y UNASUR, se establece un marco de interlocución —y con ello, de mayor influencia— con México y con Centroamérica y el Caribe. CELAC también respondería a las pretensiones de México de diversificar su política exterior hacia América Latina y el Caribe y contar con un marco de interlocución regional, reafirmando su identidad latinoamericana, ya que desde su vinculación al NAFTA ha orbitado alrededor de Estados Unidos y su política exterior se ha caracterizado por una clara orientación norteamericana y en menor medida pacífica, que más allá de la dimensión comercial no ha logrado avances apreciables, y le ha situado en una posición relativamente alejada y excéntrica respecto a las dinámicas regionales, que con la iniciativa de Brasil han pivotado claramente hacia el marco sudamericano de UNASUR. Ambos países pueden ejercer, de esta forma, un liderazgo cooperativo en la región que también respalde sus estrategias globales. Pero el hecho de que la CELAC sea funcional a las estrategias de los dos líderes regionales también define en gran medida los límites que ésta pueda tener (Llenderozas, 2012: 187). Adicionalmente, CELAC supone un esfuerzo de reincorporación del Caribe a esas dinámicas regionales. Si bien esa subregión ya tenía una presencia activa en el Grupo de Río, se ha tratado de reforzar mediante la presencia de un representante caribeño en la troika que como se indicará apoya a la Presidencia *Pro tempore* de CELAC y asegura la continuidad de su acción y el seguimiento de los acuerdos y mandatos adoptados en las Cumbres y las reuniones especializadas.

La Declaración de Caracas, aprobada en la Cumbre “fundacional” de 2011, configura a la CELAC como instancia y/o mecanismo político para la concertación de políticas en una doble orientación, *ad intra* de la propia región, y *ad extra* hacia otros actores, los organismos

internacionales, y la agenda global. En esa primera dimensión interna, CELAC también pretende promover la integración regional y el desarrollo socioeconómico a través de la cooperación sectorial en una agenda multidimensional que se inició con el Plan de Acción de la I Cumbre CALC de Montego Bay (Jamaica, 2009) y que abarca diversos ámbitos económicos, sociales, ambientales, y en los campos de ciencia y tecnología y de gestión de los riesgos de desastres desencadenados por causas naturales. Esa agenda de cooperación, no obstante, se ha ido expandiendo hasta abarcar los 21 ejes temáticos identificados en el Plan de Trabajo de la Presidencia de Costa Rica de CELAC de 2014⁹, en un proceso que desde Montego Bay ha ampliado las agendas pero en la mayor parte de las cuestiones presenta pocos resultados concretos más allá de la definición de agendas consensuadas.

En esa dimensión *ad intra*, CELAC podría configurarse, en palabras de Rojas Aravena (2012: 59-62), como mecanismo de provisión de bienes públicos regionales y en particular aquellos relacionados con el desarrollo, la paz, la estabilidad política y la democracia. En ese contexto hay que destacar que CELAC también asume funciones de gestión de crisis y de promoción y defensa de la democracia ante el riesgo de involución política, sin perjuicio de las que también ha asumido la OEA u otros organismos regionales como Mercosur o UNASUR, dando así a la región mayores opciones de actuación. A través de una “Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia” adoptada en la Cumbre CALC de Caracas de diciembre de 2011, CELAC se ha dado una cláusula democrática muy similar en su redactado a la existente en la Comunidad Iberoamericana que incluye un mecanismo de consulta y una gama de opciones de actuación que van desde la mediación, hasta la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión de los derechos asociados a la participación de un Estado dentro de la CELAC. En este y otros ámbitos la CELAC se configura como instrumento para ampliar la autonomía de la región en sus relaciones internacionales y sus estrategias de desarrollo, pero no se ha planteado como un mecanismo alternativo a la Organización de Estados Americanos (OEA), pese a que algunos de sus impulsores quiso presentarlo así.

A través de “Estatuto de Procedimiento” de la CELAC, aprobado también en la Cumbre de Caracas, este mecanismo se dota de los siguientes órganos de gobierno: la Presidencia *Pro t mpore*, que se

ejerce anualmente, y una *Troika* integrada por la Presidencia en ejercicio, la precedente, y la posterior; el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, con reuniones ordinarias anuales y la posibilidad de celebrar reuniones de carácter extraordinario convocadas por la Presidencia en consulta con la *Troika* y los Estados miembros; la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, con reuniones ordinarias bianuales y de carácter extraordinario a solicitud de un Estado miembro; la reunión de coordinadores nacionales, compuesta por funcionarios de alto nivel, que también realiza reuniones bianuales; y reuniones especializadas, de rango ministerial o de grupos de trabajo de altos funcionarios. En esos órganos, la toma de decisiones se regirá por la regla del consenso y dará lugar a resoluciones, posiciones comunes, acuerdos y mandatos de naturaleza política. Como puede deducirse de todo ello, se trata de un mecanismo de concertación y cooperación no institucionalizado, de alcance eminentemente político, y que en un marcado contraste con la OEA o con UNASUR, ni tiene un tratado constitutivo ni constituye una organización internacional, lo que de nuevo expresa la preferencia de la región por un intergubernamentalismo que no comporta ninguna limitación de la soberanía nacional de cada Estado, y en suma, por un regionalismo “ligero” con un reducido nivel de institucionalización y la primacía del principio de soberanía nacional. Dada la heterogeneidad de la región y las limitaciones inherentes a esa opción intergubernamental, no siempre habrá acuerdo, y de existir éste, se basaría en el mínimo común denominador. No obstante, en un reconocimiento de los costes que todo ello comportaría en cuanto a agilidad y eficacia, CELAC se ha dotado de un mecanismo de consulta urgente y un procedimiento de aprobación tácita que pretende dar a CELAC la agilidad y eficacia requerida en situaciones que así lo exijan. En particular, tanto la Presidencia Pro-tempore como cualquier otro Estados miembro podrá por intermedio de ésta proponer un proyecto de declaración o resolución que se elevará a la *Troika*, que a su vez lo remitirá a los Estados miembros a través de los Coordinadores Nacionales; si en un plazo de 12 horas no se reciben objeciones, se considera aprobado tácitamente (Rojas Aravena, 2012).

En cuanto a la dimensión externa de CELAC, particular importancia reviste la concertación de políticas exteriores, con el objeto de realzar la presencia, voz e influencia de la región —y con ello su condición de “actor” o *actorness* internacional— en las organizaciones internacio-

nales y en otros foros multilaterales, a través de pronunciamientos y de la toma de posición de la región ante los grandes temas de la agenda global y la defensa de lo que la Declaración de Cancún denomina los “intereses latinoamericanos y caribeños”, en cuya definición, cabe suponer, CELAC y otros organismos regionales han de tener un papel destacado. Las Declaraciones adoptadas en las Cumbres, y especialmente las que se han adoptado sobre asuntos específicos, revelan tanto el carácter de CELAC como “caja de resonancia” de asuntos de interés de algunos Estados miembros, como el respaldo general de la región a las mismas: la cooperación con Haití, la iniciativa Yasuní en Ecuador, el fin del bloqueo estadounidense a Cuba, la soberanía argentina sobre las Malvinas o el rechazo a la militarización del Atlántico Sur ilustran esa actuación.

En este sentido —y así se reconoce explícitamente en la Declaración de Caracas y en otros textos aprobados en la Cumbre— la CELAC recoge el acervo histórico del Grupo de Río, a cuya actuación se pretende dar continuidad con un mayor perfil político, y el legado que representa la actuación latinoamericana en los organismos multilaterales —en una modalidad “defensiva” de multilateralismo (Sanahuja, 2013) — y su tradicional aproximación “legalista” y de defensa de un orden internacional basado en el respeto a la soberanía nacional y la no intervención, y la reclamación una mayor justicia en las agendas del desarrollo global, en una visión que Tokatlian denomina “southfaliana” (2011: 154). Un hecho significativo es que, de manera expresa, se señala a la CELAC como el interlocutor regional de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, tanto en lo referido a las Cumbres birregionales, como al diálogo UE-Grupo de Río, y que CELAC haya iniciado en 2012, a través de su Presidencia y *Troika*, diálogos políticos regulares con actores estratégicos como India, la República Popular China, Corea del Sur, Turquía, Japón, el Consejo de Cooperación del Golfo, o la Federación Rusa.

En todos estos ámbitos, la aparición de CELAC puede suponer cambios relevantes, dependiendo de dos variables. En primer lugar, del alcance del proceso de socialización, aprendizaje y coordinación que supone la concertación de políticas, de la cohesión que se logre generar, y del grado de “latinoamericanización” de las políticas exteriores de los Estados parte. En otros términos, en la medida que CELAC logre fraguar

acuerdos y posiciones comunes, y situar las políticas exteriores de cada miembro en el marco común que ello representa, que aunque reduzca la autonomía de cada Estado, amplíe su influencia como región. En segundo lugar, de su articulación institucional y su contribución para dotar a la región en su conjunto de *actorness* o de la condición y atributos de actor internacional¹⁰. Esa *actorness* sería la variable determinante de la capacidad que pueda tener CELAC para incidir en las estructuras del sistema internacional, y del “poder estructural” que en ellas radica. CELAC, en efecto, puede limitarse a ser un “Grupo de Río ampliado” y por lo tanto un mecanismo de diálogo y concertación de políticas exteriores allí donde pueda existir acuerdo, o ser el marco en el que la región se de a sí misma los atributos de esa *actorness* o condición de actor, de los que ahora carece, como grupo regional más evolucionado y consolidado.

Es prematuro valorar el alcance de este proceso, que puede ser un “Grupo de Río ampliado” y centrarse en la concertación de posiciones en política exterior, o constituirse en un marco de coordinación de políticas más amplio, que supere las grandes divisiones o fracturas que se han ido gestando entre los espacios norte y suramericano, entre el regionalismo abierto del “Arco del Pacífico” y el regionalismo “post-liberal”, entre gobiernos progresistas y liberal-conservadores. En cualquier caso, es visible la naturaleza eminentemente política de esta entidad. Representa, en muchos aspectos, un retorno de México a los asuntos regionales, y por parte de Brasil, un intento de reconstruir un regionalismo latinoamericano y del Caribe que incorpore los distintos agrupamientos subregionales, más allá del espacio suramericano de UNASUR. (Costa Vaz, 2010; Rojas Aravena, 2011a, 2011b).

Reflexiones finales

En el decenio de 2000 y concretamente a partir de 2005 se observa con claridad un cambio de ciclo en las estrategias y los mapas del regionalismo y la integración latinoamericana, que conforma una región “en flujo” y con una fisonomía aún poco definida, que abarca procesos y acontecimientos como la firma de un amplio número de acuerdos “sur-norte” de libre comercio con la UE, Estados Unidos y otros países, y cambios relevantes en los agrupamientos “sur-sur” de la región,

como la crisis de la comunidad andina, la redefinición y ampliación del Mercosur, la formación del ALBA-TCP, la Alianza del Pacífico, y con un alcance más amplio, la aparición y desarrollo de UNASUR y CELAC.

Ese cambio de ciclo respondería a varios factores: el agotamiento e inadecuación para algunos países del ciclo de “regionalismo abierto” como estrategia que definió los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional en el periodo 1990-2005; la aparición, como respuesta a lo anterior, de fórmulas renovadas de esa estrategia, como la Alianza del Pacífico, así como un regionalismo “post-liberal”, que responde tanto a los cambios políticos que experimenta la región a mediados de 2000, como a procesos más amplios de desplazamiento del poder y la riqueza en el sistema internacional, con el ascenso de los países emergentes y, al tiempo, las nuevas demandas de gobernanza regional y global que exigen los procesos de globalización; y la existencia de diferentes intereses ofensivos y defensivos derivados de la estructura productiva y exportadora de los distintos países, que comportan posiciones diferentes respecto a las ofertas de vinculación comercial con países terceros.

Como se ha tratado de mostrar en este artículo, en esas dinámicas u cartografías renovadas de la integración y el regionalismo se cruzan distintas lógicas: en primer lugar, combinan tanto dimensiones políticas y de seguridad, como económicas y de desarrollo, integrando a su vez a las dimensiones de la integración “negativa” y “positiva” según la clásica definición de Jan Tinbergen. Aunque en algunos casos no responden a las tipologías clásicas de la integración económica —zonas de libre comercio y uniones aduaneras—, no dejan de tener por ello contenido económico y en ocasiones la ausencia o rechazo de esas modalidades de integración es precisamente un rasgo de su carácter “desarrollista”. Pero lo que es más novedoso es el mayor protagonismo que adquieren las iniciativas centradas primordialmente en la concertación política y la gobernanza regional. Por otro lado, esas dinámicas son un reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de las visiones disímiles del mundo presentes en la región, y de las consiguientes diferencias de estrategia y de política de desarrollo, de política exterior, y de inserción internacional. El cruce de estas lógicas da lugar a una realidad compleja, de geometrías variables, que no siempre responde bien ni a las clasificaciones académicas formalizadas. Tampoco reflejan bien

las imágenes o relatos —que en muchas ocasiones tienen un marcado carácter teleológico y una visible funcionalidad discursiva de legitimación y movilización política— que están presentes en el debate regional sobre estos asuntos. No coinciden ni con la imagen unionista o “neobolivariana” de una región que afirma colectivamente su autonomía y transforma las estructuras del sistema internacional para promover un mundo “post-hegemónico”, ni responden tampoco a la descripción liberal-conservadora de una región fracturada por gobiernos de izquierda que se distancian de los consensos dominantes, lo que supone brechas ideológicas insalvables entre “populistas” y “demócratas”, y/o entre “liberales” e “intervencionistas”, con “dos Américas Latinas” que pugnan entre sí con pocas o ninguna posibilidad de lograr acuerdos.

En ese escenario complejo, heterogéneo y diverso destaca la aparición tanto de UNASUR como de CELAC como los esquemas de concertación política y de gobernanza regional más relevantes. Ambos agrupamientos muestran que la región —tanto en su definición suramericana como latinoamericana y caribeña— ha decidido establecer marcos comunes de concertación política más allá de su heterogeneidad y diferencias de visión y enfoque político y económico y, al tiempo, ha definido con precisión su naturaleza intergubernamental y su alcance y límites como herramientas de gobernanza regional, de coordinación de políticas, y de posicionamiento internacional.

Lo que el análisis realizado parece indicar es que la viabilidad, relevancia, efectividad y legitimidad tanto de UNASUR como de CELAC va a depender, entre otras variables, de su capacidad de conformar un espacio político compartido y generar los incentivos antes descritos para todos los países, de forma que sean compatibles con los intereses y objetivos de las potencias regionales, como México y Brasil, en este último caso tanto de alcance regional como global, resolviendo adecuadamente los problemas derivados de sus importantes asimetrías internas y las inquietudes de otros países respecto esos liderazgos. Pero el desafío más importante radica, posiblemente, en la capacidad tanto de UNASUR como de CELAC para facilitar la concertación de políticas y la gestación de consensos regionales, dotar a cada uno de sus agrupamientos de la condición de actores internacionales (*actorness*) de cara a socios externos y a los foros multilaterales, y al tiempo contar con la flexibilidad necesaria para acomodar la diversidad y heterogeneidad existentes en

la región, y en particular las estrategias de inserción internacional de hub and spoke de los países de la Alianza del Pacífico, así como los que integran Mercosur u otros esquemas “post-liberales” como ALBA-TCP. A pesar de esas diferencias, existen razones e incentivos importantes para una acción más coordinada, que daría a las partes más influencia en las estructuras en cambio del sistema internacional, como *rulemakers* de dicho sistema, en un momento en el que se redistribuyen las capacidades materiales, y al tiempo se incrementan las interdependencias y riesgos globales, y se redefinen las reglas, las instituciones y las ideas en las que se sustentan las estructuras del sistema internacional. De ahí la relevancia del diálogo político institucionalizado como espacio de socialización y aprendizaje conjunto, de definición de consensos y visiones compartidas, de la concertación de políticas y de movilización de la acción colectiva de los países miembros.

NOTAS

1. El autor agradece las críticas y los comentarios de los dos revisores anónimos que evaluaron el manuscrito antes de su publicación.
2. La creciente importancia de Asia y en particular de China como socio comercial de América Latina ha sido uno de los factores de cambio más destacados para las economías y las modalidades de inserción internacional de la región. El peso de China como destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe pasó del 1,1% al 9% entre 2000 y 2012, y como origen de importaciones de 1,8% a 14,5%, superando ya a la UE. En 2008 China era ya uno de los dos primeros mercados de exportación para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Cuba), y se situaba entre los cinco primeros para 10 países. Como origen de importaciones, se encontraba entre los dos primeros para cinco países de la región, y entre los cinco primeros para 23 países latinoamericanos (CEPAL, 2009: 33).
3. Para una caracterización más detallada de ese regionalismo “parcial”, “selectivo” y “disperso”, véase Sanahuja, 2007.

4. Hay excepciones que lo ilustran, como el proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), que debiera debiera suponer mejoras de competitividad a través de menores costes de la energía eléctrica.
5. Es en la Cumbre de San Juan de 2010 cuando Mercosur logra relanzar el proceso de integración con un acuerdo, largo tiempo postergado, para el código aduanero común y eliminar el doble cobro de arancel, necesario para establecer un territorio aduanero común y la firma de acuerdos comerciales con terceros.
6. ALBA-TCP puede ser considerado más una expresión de la “diplomacia de cumbres”, que una organización internacioal al carecer de tratado constitutivo, organos formalizados y personalidad jurídica. El Tratado constitutivo de UNASUR, firmado en mayo de 2008, pone de manifiesto el carácter eminentemente político de la organización y su naturaleza eminentemente intergubernamental, tanto por la naturaleza de los acuerdos adoptados, como por el procedimiento decisorio, basado en la regla del consenso, como el reconocimiento expreso de la soberanía nacional como principio en el que se fundamenta la organización. Sobre ALBA-TCP, véanse los trabajos contenidos en Altmann 2011. Sobre UNASUR, véase Cienfuegos y Sanahuja 2010, Sanahuja 2012, y Borda 2012.
7. Véanse los trabajos incluidos en Cienfuegos y Sanahuja, 2010.
8. En particular, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Consejo Energético Suramericano, el Consejo Suramericano de Salud (UNASUR-Salud), el Consejo de Educación, Ciencia, Cultura, Tecnología e Innovación (COSECCTI), y el ya mencionado Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, o los más específicos Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas (CSPMD); y el Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CES).
9. Esa Presidencia ha definido como prioridades, dentro de esos ejes temáticos, la definición de posiciones comunes respecto a la agenda global de desarrollo post-2015; el cambio climático; la cooperación Sur-Sur; el desarme nuclear; y la seguridad alimentaria y la agricultura familiar.
10. En el sentido que dan a este término, y con los atributos que le otorgan Jupille y Caporaso (1989) y Bretherton y Vogler (1999).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Altmann, J. (ed.) (2011). *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?*, Buenos Aires: Teseo/FLACSO.
- Bodemer, K. (2010). “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o de fragmentación?”, en M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Coords.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB, pp. 179-205.
- Borda, S. (2012). “Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR”. Buenos Aires: CRIES, *Documento CRIES* 18.
- Briceño, J. (2010). “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”. *Nueva Sociedad* n° 228, julio-agosto, pp. 44-59.
- Briceño, J. (2014). *Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2014/11, Global Governance Series.
- Bretherton, Ch. y Vogler, J. (1999). *The European Union as a global actor*. Londres: Routledge.
- 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 (2008). *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/R.2150, diciembre.
- CEPAL (2010a). *Espacios de convergencia e integración regional*. Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3201, febrero.

- CEPAL (2010b). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes. Santiago de Chile: CEPAL .
- Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB.
- Costa Vaz, A. (2010). “La Comunidad de Estados de América latina y el Caribe. La factibilidad y la necesidad de un nuevo organismo regional”, *Nueva Sociedad* n° 221, mayo-junio, pp. 4-8.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dabène, O. (2012). “Consistency and Resilience through cycles of repolitization”, en P. Rigirozzi y D. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Londres: Springer, pp. 41-64.
- Diamint, R (2013). “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 101, pp. 55-79.
- Fairlie, A. (2007). *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*. s.l. Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN, mimeo.
- Fernández, W. (2010). “La integración física y la viabilidad de IIRSA”, en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB, pp. 207-243.
- Gardini, G. L. (2011). “Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration”, in G. L. Gardini and P. Lambert. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 235-254.
- Gardini, G. L. (2013). “The Added Value of the Pacific Alliance and ‘Modular Regionalism’ in Latin America”, *LSE IDEAS*, marzo.
- Jupille, J. y Caporaso, J. A. (1998). “States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics”, en Rhodes, C. (ed.) *The European Union in the World Community*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 213-229.

- Llenderozas, E. (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.
- Malamud, C. (2012). “La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina”, *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) 46/2012, junio.
- McDonald, K. y Tuckert, A. (eds.) (2009). *Postneoliberalism in the Americas*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Motta, P. da y Ríos, S. (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.
- Nolte, D. y Wehner, L. (2013). “The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America”, *GIGA Focus* n° 8.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.) (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht, Springer.
- Robson, P. (1993). “The New Regionalism and Developing Countries”. *Journal of Common Market Studies* vol. 31, n° 3, pp. 329-348.
- Rojas Aravena, F. (2011a). “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana”, en F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires: Teseo/FLACSO, pp. 135-158.
- Rojas Aravena, F. (2011b). *Integración política. Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana*. Documento para el foro de Biarritz, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rojas Aravena, F. (2012). *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*. VIII Informe del Secretario General de FLACSO. San José, FLACSO.
- Rosales, O.; Herreros, S.; Frohmann, A. y García-Millán, T. (2013). *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio Internacional n° 121, LC/L.3710, diciembre.
- Sanahuja, J. A. (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, n° 0, febrero, pp. 75-106.

- Sanahuja, J. A. (2010). “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en Arenal, C. y Sanahuja, J.A. (coords.): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, pp.451-523.
- Sanahuja (2012). *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2012/05, Global Governance Series.
- Sanahuja, J. A. (2013). “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 101, pp. 27-54.
- Sanahuja, J. A. y F. J. Verdes-Montenegro (2013). “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”, en *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe 2013-14*, Buenos Aires: CRIES (En prensa).
- Serbin, A. (2010). “De despertares y anarquías de la concertación regional”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, n° 3, pp. 6-12.
- Serbin, A. (2011a). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. Francisco Rojas Aravena (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 (2011b). *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano*. Buenos Aires. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Documentos n° 17.
- Söderbaum, F. y T. M. Shaw (eds.) (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Sunkel, O. (comp.). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tokatlian, J. G. (2011). “Latinoamérica y sus “alianzas” extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia”, Wollrad, D.; Maihold, G.; Mols, M. (eds.). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, p. 139-162.
- Tussie, D. (2008). “¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?. J. Altmann y F. Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.

Valladão, A. (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*. OBREAL background paper, julio.

Williamson, J. (1998). "The Washington Consensus revisited", en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

RESUMEN

Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC

Este artículo analiza las dinámicas de cambio en el regionalismo y la integración regional en América Latina desde mediados de 2005. La región presenta un escenario complejo y diverso que no responde ni a las teleologías "neobolivarianas" ni a la imagen de dos América Latinas enfrentadas por divisorias ideológicas. Tratando de caracterizar esa realidad se examina la redefinición del regionalismo abierto que representa la Alianza del Pacífico, y las expresiones un "regionalismo post-liberal" que supone ALBA-TCP y UNASUR, destacando sus similitudes y diferencias. Finalmente, el artículo se centra en los casos de UNASUR y CELAC como los esquemas de concertación política y de gobernanza regional más relevantes. Se examina la evolución y resultados de ambos procesos para determinar su alcance y significado, mostrando que la región, más allá de su heterogeneidad y diferencias de visión y enfoque político y económico, ha decidido establecer marcos comunes de concertación política y, al tiempo, ha definido con precisión su naturaleza intergubernamental y su alcance como herramientas de gobernanza regional, de coordinación de políticas, y de posicionamiento internacional.

ABSTRACT

Different Approaches and Common Frameworks in Latin American Regionalism: Scope and Perspectives of UNASUR and CELAC

This article analyzes the change dynamics of regionalism and regional integration in Latin America since mid-2005. The region presents a complex and diverging scenario that does not respond to "neo-Bolivarian" teleology or to the image of two Latin Americas separated by ideological dissonance. In trying to characterize that reality, the

paper examines the redefinition of open regionalism adopted by the Pacific Alliance and the "post-liberal regionalism" embraced by ALBA-TCP and UNASUR, highlighting their similarities and differences. Finally, the article focuses on the UNASUR and CELAC cases as the more relevant regional political coordination and governance models. The article analyzes the evolution and results of both processes to determine their scope and meaning, concluding that, in spite of the heterogeneity, different visions and political and economic approaches, the region has decided to establish common frameworks of political coordination and, at the same time, it has accurately defined their intergovernmental nature and scope as tools of regional governance, coordination of policies and international positioning.

SUMMARIO

Enfoques diferenciados e marcos comuns no regionalismo latinoamericano: alcance e perspectivas da Unasul e da CELAC

Este artigo analisa as dinâmicas de mudança no regionalismo e na integração regional na América Latina a partir de meados de 2005. A região apresenta um cenário complexo e diversificado que não responde nem às teleologias “neobolivarianas” nem à imagem de duas Américas Latinas divididas por ideologias. Na tentativa de caracterizar essa realidade, examina-se a redefinição do regionalismo aberto representada pela Aliança do Pacífico e as expressões de um “regionalismo pós-liberal” que surgem da ALBA-TCP e da Unasul, destacando suas semelhanças e diferenças. Finalmente, o artigo enfoca os casos da Unasul e da CELAC como os esquemas de acordo político e de governança regional mais relevantes. Analisa-se a evolução e os resultados de ambos os processos para determinar seu alcance e significado, mostrando que a região, para além de sua heterogeneidade e diferenças de visão e enfoque político e econômico, decidiu estabelecer marcos comuns de acordo político e definiu com precisão sua natureza intergovernamental e seu alcance como ferramentas de governança regional, de coordenação de políticas e de posicionamento internacional.